

Bundeswirtschafts- und Sozialrat als Beitrag zur Parlamentsreform

Eine verfassungsvergleichende Untersuchung mit Blick
auf den Conseil Economique et Social der
V. Republik Frankreichs

INAUGURAL-DISSERTATION

zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
des
Fachbereichs Rechtswissenschaften
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Hans-Joachim Mengel
Rechtsreferendar aus Frankenberg/Eder

Marburg 1975

Bundeswirtschafts- und Sozialrat als Beitrag zur Parlamentsreform

Eine verfassungsvergleichende Untersuchung mit Blick
auf den Conseil Economique et Social der
V. Republik Frankreichs

INAUGURAL-DISSERTATION

zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
des
Fachbereichs Rechtswissenschaften
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Hans-Joachim Mengel
Rechtsreferendar aus Frankenberg/Eder

Marburg 1975

Als Dissertation vom Fachbereich
Rechtswissenschaften angenommen
am 28. April 1975

Berichterstatter: Professor Dr. P. Häberle

Mitberichterstatter: Professor Dr. Schmitt Glaeser

Tag der mündlichen Prüfung: 30. Juni 1975



Meinen Eltern

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	Seite VI
Abkürzungsverzeichnis	VIII

I. Problemfelder der Demokratie

Einführung	1
1. <u>Problemfeld I: Die Funktion des Bundestages</u>	4
a.) Verlust der Kontrollfunktion	9
aa.) Begriffsbestimmung	9
aaa.) Der Kontrollbegriff in der wissenschaftlichen Politik und der Staatsrechtswissenschaft	12
bbb.) Kritik des restriktiven Kontrollbegriffs	16
ccc.) Der erweiterte Kontrollbegriff....	24
b.) Funktionsminderung der Legislativkompetenz	30
aa.) Die Praxis der Gesetzesentstehung	30
bb.) Schlußfolgerungen und Kritik	38
2. <u>Problemfeld II: Gefahren und Risiken des verbandlichen Wirkens</u>	41

II. Über die Zweckmäßigkeit der Ausrichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates an dem Beispiel des C.E.S. der V. Republik Frankreichs

1. Einführung	47
2. Der erste Conseil Economique von 1925 bis 1936	48
3. Der Conseil Economique der IV. Republik von 1946 bis 1958	54

4. Der Conseil Economique et Social	
der V.Republik.....	59
a.) Die möglichen Modelle.....	59
b.) Aufgaben und Stellung des C.E.S.	
in der Verfassung der V.Republik	66
aa.) Das Verhältnis zur Exekutive	68
bb.) Das Verhältnis zur Legislative	73
c.) Die Zusammensetzung des C.E.S.	
der V. Republik.....	76
aa.) Die im C.E.S. der V.Republik	
vertretenen Gruppen und Verbände	84
bb.) Kritik an der Strukturierung	
des C.E.S. der V.Republik.....	91
d.) Die Organisation des C.E.S. der	
V.Republik.....	95
aa.) Das Büro.....	95
bb.) Die Abteilungen.....	100
aaa.) Überblick über die einzel -	
nen Abteilungen und ihre	
Funktion.....	101
bbb.) Entwicklung und Arbeitsweise	
der Abteilungen.....	104
ccc.) Die funktionale Entwicklung	
und Arbeitsweise	110
cc.) Die zeitlich befristeten Kom -	
missionen.....	113
dd.) Die Vollversammlung.....	114
ee.) Die "groupes" der Vollversamm -	
lung	115
e.) Ablauf der praktischen Arbeit des	
Conseil-Die Studie über die multi-	
nationalen Konzerne-.....	117
f.) Zur Einflußnahme der Interessen-	
gruppen auf die Entscheidungs -	
träger unter Umgehung des C.E.S.	120
g.) Die Reformbestrebungen.....	124
h.) Konsequenzen für die Errichtung	
eines deutschen Wirtschafts- und	
Sozialrates.....	130

III. Planmodell des Gesetzgebungsprozesses unter Einbeziehung eines Bundeswirt - schafts- und Sozialrates

1. Die Einbeziehung des Parlamentes in
die legislative Planung der Exekutive.. 132
2. Alternativen der Einbeziehung eines
Bundeswirtschafts- und Sozialrates in
Abhängigkeit von Innovationsinitiativen 138
 - a.) Innovationsimpuls der Regierung..... 138
 - b.) Innovationsimpuls des Parlaments..... 145

IV. Verfassungsrechtliche und verfassungs - politische Perspektiven

1. Bundeswirtschafts- und Sozialrat und Bun-
destag..... 146
 - a.) Frühzeitig Beteiligung der Parlamen -
tarier an den wirtschafts- und sozial -
politischen Gesetzesplanungen..... 146
 - b.) Rede- und Antragsrecht aller Parlamen -
tarier im Bundeswirtschafts-und Sozial -
rat..... 147
 - c.) Stärkung der parlamentarischen Opposi -
tion..... 149
 - d.) Entwicklung von parlamentarischen Alter -
nativen..... 150
 - e.) Keine Zuweisung von Initiativrechten im
legislativen Prozeß an den Bundeswirt -
schafts- und Sozialrat..... 153
2. Bundeswirtschafts- und Sozialrat und In -
teressenverbände..... 157
 - a.) Einführung in die allgemeine Verfassungs -
problematik..... 157
 - b.) Einzelprobleme..... 160
 - aa.) Chancengleichheit der Einflußnahme... 160

bb.) Verbot verbandlicher Einflußnahme auf die Ministerialbürokratie unter Umgehung des Bundeswirtschafts- und Sozialrates.....	162
cc.) Bundeswirtschafts- und Sozialrat als Integrationsforum verbandlicher In - teressen-gegensätze.....	165
3. Strukturierungsprobleme eines Bundeswirt- schafts- und Sozialrates.....	168
a.) Einführung.....	168
b.) Interne strukturelle Grundsatzfragen..	169
c.) Externe strukturelle Einzelfragen.....	171
aa.) Die demokratische Binnenstruktur der beteiligten Gruppen und Verbände als Partizipationsvoraussetzung.....	171
bb.) Gesellschaftliche Relevanz der be - teiligten Gruppen und Verbände.....	175
cc.) Das Berufungsverfahren.....	178
dd.) Status der Sachverständigen bei einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat.....	179
ee.) Status der nicht im Bundeswirtschafts- und Sozialrat vertretenen Verbände.	181
4. Bundeswirtschafts- und Sozialrat und Kon - zertierte Aktion.....	182
5. Bundeswirtschafts- und Sozialrat und ge - samtwirtschaftliche Mitbestimmung.....	185
6. Bundeswirtschafts- und Sozialrat und Ta - rifautonomie.....	188
7. Bundeswirtschafts- und Sozialrat als glo - balplanungstechnisches Integrationszentrum	197

8. Bundeswirtschafts- und Sozialrat und Föderalismus.....	202
a.) Problemstellung.....	202
b.) Die vorläufige Hauptwirtschafts - kammer von Rheinland-Pfalz.....	204
c.) Die Wirtschaftskammer in Bremen...	209
d.) Der bayrische Senat.....	212
e.) Schlußfolgerungen.....	216
9. Regionale Wirtschafts- und Sozialräte auf kommunaler Ebene.....	219
Leitsätze.....	222
Anhang.....	225
Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates der Abgeordneten D i c h g a n s, B l a n k, B e c k e r u. a.	225
Grundsätze des DGB zur Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich vom 3.3.1971	238
Literaturverzeichnis.....	255

V o r w o r t

Diese Arbeit will keinen neuen rechtstheoretischen Beitrag zur Verbände- und Parlamentarismuskussion leisten. Der Verfasser bekennt sich mit Entschiedenheit dazu, daß es an der Zeit ist, aus der zwar bis zu einem gewissen Maß nützlichen theoretischen, jedoch gerade in diesem Bereich steril gewordenen Diskussion, herauszufinden und praktische Vorschläge unter selbstverständlicher Einbeziehung der theoretischen Erkenntnisse und, wenn möglich, über die Grenzen reichenden Materials vorzulegen. Dies geschieht in der Überzeugung, daß die Vorwürfe der Politiker an die Staatsrechtswissenschaft, zu wenig unmittelbar relevante Problemlösungsvorschläge aus eigener Initiative zu entwickeln, zum Teil berechtigt sind. Daß dies so ist, entspringt auch sicherlich der Furcht, durch originelle Kreativität in diesem Bereich, sich dem Ruch der Unwissenschaftlichkeit auszusetzen. Dabei brauchte unsere an der Oberfläche scheinbar kraftvoll gesunde Demokratie für ihre fundamentalen inneren Probleme nichts notwendiger als kreative Lösungsvorschläge. Im Gegensatz zu Frankreich und den USA bleiben bei uns in dieser Richtung manche, angesichts der finanziellen Opfer wohl berechtigte Erwartungen der Gesellschaft unerfüllt.

Mit der vorliegenden Arbeit soll der Versuch gemacht werden, einen bescheidenen Beitrag zur Erfüllung dieser Verpflichtung zu leisten.

Dieser Versuch ist angreifbar und ist von kritizistischer Auffassung her als hypothetische politische Problemlösung anzusehen. Es lag nicht in der Intention des Verfassers, angesichts der gewollten Flexibilität und Ausfüllbarkeit des Vorschlages, einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat zu errichten, diesen Gedanken in seiner hier unter vollkommen neuem Blickwinkel gesehenen Ausgestaltung gegen Bedenken von allen Seiten abzusichern und ihn damit als " unangreifbare Wunder-

VII.

lösung " für die bekannten Parlamentarismusprobleme auf ' s Schild zu heben. Allerdings besteht die Hoffnung, daß sich die Parlamentarismuskussion vermittels konkreter Vorschläge auf neue Wege begibt.

Nediglich einer Attacke auf den vorliegenden Vorschlag ist zuvorkommen, daß nämlich ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat die Gefahr eines " Nebenparlaments " mit sich bringe. Die gesamte Arbeit zeigt, daß gerade die Chance einer Stärkung des Bundestages durch ein solches Gremium geschaffen wird, indem der Bundestag mehr Informationsmöglichkeiten erhält und der Verbandseinfluß unter Umgehung des Bundestages weitgehend ausgeschaltet würde. Es handelt sich darum, die gewichtigen Entscheidungen auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet allzu vieler kleiner " Nebenparlamente " in den legitimierten Bundestag zurückzuführen, damit dieser von seiner mehr und mehr formalen Funktion wieder materielles Gewicht bekommt.

Zur Methodik sei darauf hingewiesen, daß bei allen Fragestellungen eine juristische/politologische/soziologische Analyse versucht wurde.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Häberle, bin ich zutiefst zu Dank verpflichtet, daß er mich zu diesem Versuch einer fächerübergreifenden Untersuchung ermuntert hat. Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Schmitt Glaeser, dem ich wertvolle Anregungen verdanke, und meinen Lehrern der politischen Wissenschaften an der Sorbonne, den Herren Burdeau, de Soto und Mathiot sowie dem Präsidenten des Conseil Economique et Social, Herrn Emile Roche, die mir in zahlreichen Gesprächen Hilfe leisteten.

Marburg, im März 1975

Abkürzungsverzeichnis

AÖR	Archiv für öffentliches Recht
APSR	American Political Science Review
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
C.E.	Conseil Économique
C.E.S.	Conseil Économique et Social
C.F.T.C.	Confédération française des Travailleurs
C.G.C.	Confédération générale des Cadres
C.G.P.F.	Confédération générale du Patronat français
C.G.T.	Confédération générale du Travail
C.G.S.I.	Confédération Générale des Syndicats Indépendants
C.J.P.	Centre des Jeunes Patrons
C.G.C.A.	Confédération Générale des Cooperatives Agricoles
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
F.R.	Frankfurter Rundschau
F.O.	Force Ouvrière
F.E.N.	Fédération de l'Education Nationale
F.N.A.B	Fédération Nationale des Artisans du Bâtiment
F.C.T.	Fédération des Communautés de Travail
GG	Grundgesetz
Hrsg.	Herausgeber
GM	Gewerkschaftliche Monatshefte
Jb.	Jahrbuch
J.O.	Journal Officiel
PVJ	Politische Vierteljahresschrift
SZ	Süddeutsche Zeitung
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
ZfP	Zeitschrift für Politik

I. Problemfelder der Demokratie.

Einführung:

Im Mittelpunkt der fortdauernden Parlamentarismusdiskussion steht der beinahe als unaufhaltsam angesehene Verfall des parlamentarischen Einflusses und der damit im Zusammenhang stehende wachsende Einfluß außerparlamentarischer Kräfte auf den politischen Planungs- und Entscheidungsprozeß. Obwohl dies ein Phänomen darstellt, das keineswegs auf das parlamentarische System der Bundesrepublik beschränkt ist, sondern allen relativ vergleichbaren parlamentarischen Systemen immanent ist, soll die Problematik an Hand der spezifischen Situation in der Bundesrepublik verdeutlicht werden. Dabei kann es sich im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur um eine notwendigerweise verkürzte Problemerkennung handeln. Dies legitimiert sich aus der Tatsache, daß einmal in einer nahezu unübersehbar gewordenen Literatur in ausreichender Weise die Malaise des Parlamentarismus dargestellt wird und in dieser Richtung kaum noch neue Erkenntnisse zu gewinnen sind, zum anderen aber die aus wissenschaftlicher Erkenntnis erarbeiteten Lösungsvorschläge zur Überwindung der Krise des Parlamentarismus mehr oder minder im Theoretischen steckenbleiben und den Politikern keine praktikablen und durchsetzbaren Modelle anbieten.

In dieser Arbeit soll der Versuch gemacht werden, ein machbares Modell anzubieten, das zahlreiche Probleme,

1.) vgl. dazu von den älteren Schriften: W. W e b e r, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 1951; C. S c h m i t t, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 1923; U. S c h e u n e r, Grundlagen des modernen Staates, in: Recht, Staat und Wirtschaft, Bd. 3, 1951; L. B e r g s t r ä s s e r, Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland, 1954; G. B u r d e a u, Traité de

die Gegenstand des Parlamentarismusskeptizismus sind, einer Lösung zuführen könnte. Insbesondere könnte die Verwirklichung des hier vorgelegten Modells die Chance beinhalten, dem Parlament wieder seine ihm zukommende Rolle wirksam ausfüllen zu lassen und die sich weitgehend im extrakonstitutionellen Raum abspielende verbandliche Tätigkeit auch institutionell in die gesamtstaatliche Verantwortung einzubinden. Im folgenden sollen die damit im Zusammenhang stehenden Fragen in Erinnerung gerufen werden, um anschließend zu untersuchen, ob ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat geeignet ist, eine Lösung anzubieten. Nur

 Science Politique, T.V., L'Etat liberal et les techniques politiques de la démocratie gouvernée, T.VI, La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique, 1971; H. Morrison, Government and Parliament, 1954; W. Bagehot, The English Constitution, 1964 (Neuaufll.); Von den neueren Schriften seien genannt: K.-D. Bräcker, Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur, Beiträge zur neueren Politik und Geschichte, 1964; E. Fraenke, Deutschland und die westlichen Demokratien, 1968; K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik, 1970; F. Badura, Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, in: FS für K. Michaelis, 1972; U. Scheuner, Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart, in: FS für A. Arndt, 1969; ders.: Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems, in: AöR 52/1927; A. Kobzina, Parlamentarismus - Wesen, Wandel, Wirklichkeit, in: Österr. Zs.f. öffentl. Recht, Bd. 23, 1972; G. Loewenherg, Parlamentarismus im politischen System Deutschlands, 1971; U. Steffani, (Hrsg.) Parlamentarismus ohne Transparenz, 1971; H. Raussch und R. Roth, Parlamentarismus in der BRD, 1971; H.-J. Hirsch und J. Blank, Kritische Anmerkungen zur Parlamentarismusdiskussion in der deutschen Politikwissenschaft, in: PVJ 1970, S. 156ff; P. Noack, Die Zukunft des Parlaments, in: Politische Studien, 1972, S. 258ff.; K. Lenk, Wie demokratisch ist der Parlamentarismus?, 1972; F. Schneider, Parlamentarismus und Antiparlamentarismus, in: Politische Wissenschaft heute, 1971; H.-J. Sperling und H. Schüröder, Parlamentarismus in der Krise?, 1970; H. Wermeling, Werden wir falsch repräsentiert Sinn und Widerspruch des heutigen Parlamentarismus, 1971

wenn man Fehlentwicklungen analysiert, kann man Fragen nach institutionellen Veränderungen beantworten. Nur wenn klar ist, worin die Funktion des Bundestages liegt, kann festgestellt werden, inwieweit und durch welche Faktoren diese Funktion beeinträchtigt wird und mit welchen Mitteln diese Beeinträchtigung eingeschränkt werden kann.

G. Z w o c h, Der verspätete Parlamentarismus, in: Das Parlament, 1971, S. 12 ff.; L. A l b e r t i n, Parlamentarismus - Forschung zwischen Theorie und Praxis, in: Neue politische Literatur 1970, S. 332 ff.; M. H e r e t h, Parlamentarismuskritik und Geschichtsspekulation, Zum Bewußtseinsstand der neuen Linken, in: Die neue Gesellschaft, 1970, S. 105 ff.; K. v. B e y m e, Parlamentarismus und Räte-System - eine Scheinalternative, in: Zs.f. Politik, 1970, S. 27 ff.; Macht und Ohnmacht der Parlamente, Schriftenreihe "Zur Politik und Zeitgeschichte", 1965, herausgegeben von der Friedrich-Naumann-Stiftung; H. D i c h g a n s, Ohnmacht der Parlamente, in: ZParl 1969/70, S. 237 ff.; A. v. C u b e, Armut und Ohnmacht des Parlaments, in: Atomzeitalter, Nr. 4, 1964, S. 95 ff.;

2.) Die scheinbare Unlösbarkeit der Probleme erleichtert naturgemäß die Argumentation der grundsätzlichen Gegner des parlamentarischen Systems. Vgl. W. M e n z e l, Vergebliche Kosmetik am Parlamentarismus in der BRD, Staat und Recht, Jg. 20, 1971, H. 4, S. 615 ff. Er lehnt die These von der Weiterentwicklung der parlamentarischen Demokratie als demagogische Phrase des staatsmonopolistischen Herrschaftssystems ab; Sehr kritisch auch J. A g n o l i, Thesen zur Transformation der Demokratie und zur außerparlamentarischen Opposition, in: Neue Kritik, April 1968; P. Brückner, J. A g n o l i, Die Transformation der Demokratie, 1967; Vgl. auch G. A. R i t t e r, Der Antiparlamentarismus und Antiparlalismus der Rechts- und Linksradikalen, in: aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zum "Parlament", 1969;

Problemfeld I :

1. Die Funktion des Bundestages.

Die Funktion des Parlaments innerhalb eines demokratischen Systems ist durchaus nicht spezifisch festgelegt, sondern ist außerordentlich variabel. So hat W. S t e f f a n i versucht, die Legislativorgane an den an sie gestellten Anforderungen zu messen und zu klassifizieren. Dabei entwickelte er zwei Extremtypen.² Das Arbeitsparlament³, als das sich der amerikanische Kongress begreift,⁴ und das Redeparlament⁵, welches sich an dem Beispiel des britischen Unterhauses orientiert.⁶

Die Hauptfunktion des Rede - oder Evidenzparlaments ist ein Forum der öffentlichen Meinung, die offizielle Bühne aller die Bevölkerung bewegender Fragen zu sein. Vergleichbar mit den griechischen fores, auf denen die gewandesten Redner der res publica die Probleme des Gemeinwesens von allen Seiten vor den Ohren und Augen der Öffentlichkeit diskutierten und beleuchteten. Diese Funktion des Parlaments

1.) So weisen nahezu alle Parlamente innerhalb der westlichen Industriedemokratien starke funktionale Differenzierungen auf. Vgl. dazu für Großbritannien: E. M a y s, Parliamentary Practice - Treatise on the Law, privileges, proceedings and usage of Parliament, 1964; Für die USA: K. L o e w e n s t e i n, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, 1959; Für Frankreich: G. B u r d e a u, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1959

2.) W. S t e f f a n i, Amerikanischer Kongress und Deutscher Bundestag - ein Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zum "Parlament", v. 27. 10. 1965, S. 12 ff.; ders.: in K. K l u x e n (Hrsg.), Parlamentarismus, 1967, S. 230 ff.;

3.) In der Diskussion werden auch für den Terminus "Arbeitsparlament" Begriffe wie "Gesetzgebungs - oder Ausschußparlament" verwandt.

5.) Hier ist auch der Terminus "Diskussionsparlament" gebräuchlich.

4.) Vgl. A. M a t h i o t, La vie politique aux États-Unis, 1970, T. II, S. 269;

hat B a g e h o t treffend mit der "informing function" beschrieben.⁷ Insbesondere F r i e s e n - h a h n mißt offenbar dieser Rolle des Parlaments auch heute noch eine wesentliche Bedeutung zu. Das Parlament sei die repräsentative Stätte der Umformung öffentlicher Meinungsbildung in politischen Gesamtwillen. Es sei Brennpunkt öffentlicher Meinungsbildung.^{8/8a}

Es ist allerdings fraglich, ob sich die Aufgabe der Legislative in solch entscheidendem Maße auf die Reduzierung zu einem rethorischen Transmissionsriemen zwischen Bevölkerung und Regierenden umfassend darstellen läßt. Zu fragen wäre ferner, ob sich der mit der parlamentarischen Institution verbundene Aufwand und Retardierungseffekt lohnen würde, wenn man die Funktion der Legislative auf seine Rolle als "Forum" beschränkt sehen wollte.⁹

6.) Vgl. R. B u t t, The Power of Parliament, 1968;

7.) W. B a g e h o t, The English Constitution, 1963;

8.) E. F r i e s e n h a h n, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVdStRL, H. 16, S. 32: "Die im Parlament gehaltenen Reden mögen zum Fenster hinaus gehalten werden. Das ist aber durchaus legitim, denn vor dem Fenster steht das souveräne Volk und erwartet die Rechtfertigung der von den Parteien getroffenen Entscheidungen. Diese Reden haben also durchaus eine integrierende Wirkung auf die Nation, ja man kann sogar sagen, daß ihnen auch eine gewisse Überzeugungstendenz innewohnt, da die Parteien die Wähler für oder gegen eine bestimmte Politik gewinnen wollen."

8a.) Zu den divergierenden Auffassungen über das Interesse das die Öffentlichkeit an den Sitzungen der Legislative hat vgl. U. D ü b b e r, Zu einer Umfrage über das Interesse an Fernsehübertragungen von Bundestagsdebatten, in: ZParl., 1969/70, S. 162 ff. Laut einer Untersuchung des Instituts für angewandte Sozialwissenschaften, Bonn-Bad Godesberg, verfolgen 65% der Bevölkerung in der Regel die Bundestagsdebatten oder Ausschnitte daraus. Dagegen ermittelte Infratest, München, daß nur z.B. bei einer entscheidenden Debatte am 4.1.1970 über den Etat des Bundeskanzlers 3% der Bevölkerung sich informierten. Diese Untersuchungen sind deshalb so bedeutend, weil nur empirisch nachgewiesen werden

Diese Aufgabe als Transmissionsinstitution könnte und wird auch schon weitgehend von anderen Einrichtungen wahrgenommen. So ist nicht selten festzustellen, daß die Exekutive ihre Entscheidungen erst in der Öffentlichkeit mittels der Kommunikationsträger Rundfunk, Fernsehen und Presse rechtzeitig, ehe sie dem Parlament davon Kenntnis gibt.¹⁰ In dem gleichen Maße bedienen sich auch die politischen Parteien nicht so sehr des Parlaments¹¹ als Forum, ihre unterschiedlichen Auffassungen zu den die Bevölkerung bewegenden Fragen darzulegen und auszutragen, sondern wenden sich, wie die Exekutive, in der Mehrzahl aller Fälle über die Massenmedien direkt an die Öffentlichkeit.¹² Man wird selten neue Argumente im Bundestag hören, die nicht schon vorher über die Nachrichtenmedien verbreitet wurden.

werden kann, ob das Parlament seiner "informing function" in dem Ausmaß gerecht wird, wie das teilweise angenommen wird.

9.) Vgl. T. Ellwein, Die Rolle der Parlamente im öffentlichen Leben, in: Die Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1970, S. 34 ff.

10.) So auch K.-U. v. Hassel, Parlament und Presse Rede, gehalten vor dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger in Godesberg, in: Das Parlament, 1970, H. 19, S. 12; Um so bedauerlicher ist es, daß die Rolle der Massenmedien und deren Position im demokratischen System bisher von der Forschung weitgehend vernachlässigt wurde und ein überzeugendes theoretisches Modell noch nicht erarbeitet wurde. So auch K. P. Schütt, Wer manipuliert wen? Beiträge zur Funktion des Fernsehens in Deutschland, in: ZParl 1969/70, S. 250 ff.; Erste Ansätze finden sich in der Schrift "Fernsehen in Deutschland, Bd. II, zusammengestellt von Ch. Longolius, 1969;

11.) Vgl. H. Rausch, Parlamentsreform, in: ZPol 1967 S. 264 ff. (277); Kritisch dazu M. Herreth, Die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments, in: PVJ 1970, S. 29 ff. (37). Er zitiert Stimmen, die sogar soweit gehen wollen, die Politiker solange zum Schweigen zu verpflichten, bis sie dem Bundestag berichtet haben.; Auf die Umgehung des Parlaments durch die Exe-

Ob allerdings die Vertreter besonders in der politischen Diskussion, die das Parlament nahezu ausschließlich unter dem Gesichtspunkt seiner Gesetzgebungsfunktion betrachten, eher der wahren Funktion der Legislative gerecht werden ist fraglich. Die Anhänger dieser Funktionstheorie sehen den Schwerpunkt der parlamentarischen Arbeit nicht in der Begründung und öffentlichen Diskussion verschiedener politischer Verhaltensweisen seitens der Exekutive oder der im Parlament vertretenen politischen Kräfte, sondern in der Schaffung einer mit Hilfe umfangreicher Gesetzeswerke zu bauenden Gesellschaftsordnung. Hinzu kommt die Aufgabe der permanenten Kontrolle der Exekutiven. Über dieses Leitbild des Parlaments schreibt S t e f f a n i: "Während im Redeparlament das Plenum eine wesentliche Rolle spielt, verlagert sich sich im Arbeitsparlament Macht und Arbeit in die Ausschüsse." ^{13/14}

Der tatsächlichen Funktion des deutschen Bundestages wird man am ehesten gerecht, wenn man nicht versucht, ihn in das eine oder andere theoretische Schema zu zwingen, sondern sich seiner mehrfachen Funktion bewußt ist. Diese Funktionen ergeben sich nur im

kutive kann wohl auch zu einem wesentlichen Teil die Entfremdung zwischen Öffentlichkeit und Parlament zurückgeführt werden. Vgl. H. O b e r r e u t e r, Die Kluft zwischen Parlament und Öffentlichkeit, in: Das Parlament, 1971, S. 3 f.;

12.) Zum gesamten Problemkreis R. D i e t e r i c h, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970;

13.) Vgl. W. K e s s e l, P. S c h i n d l e r, Parlamentsreform, Kritik am Bundestag und Modellvorstellungen zur Parlamentsreform in der wissenschaftlichen Literatur, in: Materialien, Nr. 11, 1969;

14.) Wenn man die Funktion des Parlaments in dieser Weise reduziert, besteht die Gefahr, daß einige wenige parlamentarische Spezialisten die Funktion wahrnehmen, die Aufgabe aller Parlamentarier ist. Für diese muß zumindest die Möglichkeit der Information

beschränkten Maß *expressis verbis* aus der Verfassung. Dennoch können sie aus einer Gesamtschau des Grundgesetzes abgeleitet werden. Hieraus ergibt sich die Aufgabe des Parlaments zur demokratischen Gesamtleitung, also zur Legislation und zur Kontrolle der Exekutiven. Im Gegensatz zu der gemeinhin vertretenen Auffassung, daß die Legislation die vornehmste Aufgabe eines Parlaments ist, soll hier der Schwerpunkt jeglicher Parlamentsarbeit in der Kontrolle der Regierenden gesehen werden. Wie später noch zu erläutern sein wird, kann die Legislative ihrer Gesetzgebungsarbeit nur dann in verantwortlicher Weise nachkommen, wenn sie die Möglichkeit ständiger Kontrolle auch in einem frühen Planungsstadium bekommt. Legislativfunktion und Kontrollfunktion sind aufs engste miteinander verknüpft, wobei erstere ohne letztere rein formalen Charakter hätte.

bestehen. Siehe dazu unten S. 135; Sehr kritisch auch zu einer Beschränkung auf diese Funktion: D. G r i m m, Tendenzen in der Aufteilung der Gesetzgebungs-
Funktionen, in: ZParl 1969/70, S. 448 ff., "Als Ausschußparlament verfehlt der Bundestag sowohl seine spezifischen Fähigkeiten als auch seine politische Funktion." (S. 462); Zur Frage der Ausschüsse siehe auch B. D e c h a m p s, Macht und Arbeit der Ausschüsse, 1954;

14 a.) Vgl. K. H e s s e, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1970, S. 228;

a.) Der Verlust der Kontrollfunktion.

Wie schon angedeutet, wird der Kontrollfunktion hier eine ganz entscheidende Bedeutung beigemessen. Nicht zuletzt deshalb, weil sie im System der Gewalten - teilung allein in der Lage ist, die "checks and balances" zu bewahren.¹⁵ Um zu überprüfen, ob diese für die Freiheitsbewahrung des Individuums unentbehrliche Funktion noch wirksam ausgeübt werden kann, und wenn dies verneint wird, wie und ob ein Bundes - wirtschafts- und Sozialrat zu ihrer Stärkung beitragen kann, ist es notwendig, sich über ihr Ausmaß klarzuwerden.¹⁶

aa.) Begriffsbestimmung

Wie H a m e d in seinem grundlegenden Werk aufzeigt, kann man den Begriff der Kontrolle einmal in seiner ursprünglichen Wortbedeutung interpretieren.¹⁷ Dann bedeutet Kontrolle Gegenverzeichnis, Gegenrechnung, Gegenregister, da sich das Wort aus "contre" und "rôle" zusammensetzt.¹⁸ Bleibt man bei dieser wortge-

15.) Vgl. grundlegend K a e g i, Zur Entstehung, wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips, 1937, S. 49 ff.; Vgl. ferner K. - D. B r a c h e r, Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur, Beiträge zur neueren Politik und Geschichte, 1964, S. 383; G. L e i b h o l z, spricht davon, daß das Parlament in der Demokratie eine doppelte Funktion zu erfüllen habe. Es sei einmal zur Gesetzgebung und zum anderen zur Kontrolle berufen, Schriftenreihe der Friedrich Neumann-Stiftung, a.a.O., S. 57; Das BVerfG 10, 4 bezeichnet das Parlament "als oberstes Kontrollorgan".

16.) Grundlegend zur parlamentarischen Kontrolle R. B ä u m l e i n, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, in: Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins 100, (1966), S. 238 ff.

17.) A. S. H a m e d, Das Prinzip der Gewaltenteilung und die Beaufsichtigung der Regierung durch das Parlament, 1957, S. 133 ff. (149f.)

treuen sprachwissenschaftlichen Interpretation, dann kann sich Kontrolle lediglich auf schon vollzogene Vorgänge beziehen. Eine schon etwas weitergehende Auslegung des Kontrollbegriffs findet man bei T r i e p e l, der Kontrolle als "Hinsehen zu dem besonderen Zwecke, das Objekt der Beobachtung mit irgendeinem Richtmaß in Übereinstimmung zu bringen oder zu erhalten" auffasst.¹⁸ Diese Auslegung ist deshalb weitergehend, weil sie dem Kontrollierenden das Recht einräumt, die vollzogenen Tatsachen an gewissen Kriterien, die der Kontrollierende möglicherweise festlegen konnte, zu messen. Durch diese vorherige Festlegung kann der Kontrollierende unter Umständen die zu kontrollierende Handlung a priori beeinflussen.

Allerdings helfen diese sprachwissenschaftlichen Deutungen des Begriffs nicht viel weiter. Es ist vielmehr notwendig, den Begriff nach den Buchstaben und dem Geiste der Verfassung zu bestimmen und auszugrenzen. Im Grundgesetz selbst findet man den Begriff der parlamentarischen Kontrolle nur ein einziges Mal und zwar in Art. 45 b im Zusammenhang mit der Stellung des Wehrbeauftragten des Bundestages.²⁰ Es bleibt deshalb nur die Möglichkeit, den Kontrollbegriff im Hinblick auf die Funktion des Bundestages und aus dem Grundverständnis, das der Verfassung zu

18.) Vgl. L. Beckermann, Die wichtigsten Mittel der parlamentarischen Kontrolle im deutschen Reich, England und Frankreich, 1910, S. 7;

19.) Vgl. H. Triepel, Die Reichsaufsicht, 1917, S. 111;

20.) Unmittelbare parlamentarische Kontrollen ergeben sich ferner aus: Art. 43 Abs. I GG, Art. 44 GG, Art. 110 ff. GG und aus Art. 67 GG;

grunde liegt, zu bestimmen.²¹ Damit wird der Begriff zum Streitpunkt der staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Literatur.

21.) Zur Praxis des Kontrollrechts des Bundestages, vgl. F. S c h ä f e r, Der Bundestag, 1967, S. 305 ff.;

aaa.) Der Kontrollbegriff in der wissenschaftlichen Politik und der Staatsrechtswissenschaft.

Sowohl in der Diskussion innerhalb der politischen Wissenschaften, als auch in der staatsrechtlichen Literatur ist ein Kontrollbegriff vorherrschend, der darauf abstellt, daß Kontrolle erst im nachhinein beginnen kann, nachdem die zu kontrollierende Handlung abgeschlossen ist. Dieser Kontrollbegriff, den man als restriktiv bezeichnen kann, ohne damit schon eine Wertung vornehmen zu wollen, trennt klar Handelnden und Kontrollierenden.

Bei der Klassifizierung des restriktiven Kontrollbegriffs darf nicht verkannt werden, daß es innerhalb dieses Rahmens zahlreiche differenzierte Ausprägungen gibt, die von der Unterscheidung Eschenburgs, der Sach- und Leistungskontrolle, und der Betonung der faktischen Kontrolle bei Ellwein²³ bis zu den zahllosen Differenzierungen des Kontrollbegriffs in der Staatsrechtswissenschaft reichen. Insbesondere hier zeichnet sich eine interessante Entwicklung ab, die allerdings, wie es scheint, sich vor dem Hintergrund des faktischen Zwanges der tatsächlichen politischen Gegebenheiten abspielt und von diesen nicht unwesentlich in einen gewissen Zugzwang gebracht worden ist. Mehr und mehr erkennt man, daß wirksame Kontrolle, soll sie irgendeinen materiellen Sinn haben, den Handelnden begleiten muß. In der neueren Literatur ist es insbesondere Eichenger, der mit seiner Unterscheidung der sanktionierenden und dirigierenden Kontrolle, wobei er innerhalb des Rahmens der dirigierenden Kontrolle dem Kontrollierenden ein er -

Vgl. auch A. R i t t e r, Die Kontrolle von Regierung und Verwaltung in Großbritannien, in: FG für F r a e n k e l, S. 294 ff.

22.) Th. E s c h e n b u r g, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 1965, S. 608 ff.

23.) Th. E l l w e i n, Das Regierungssystem der BRD, 1963, S. 138

hebliches Mitwirkungsrecht an dem zu kontrollieren - den Vorgang einräumen will.²⁴ Auch B ä u m l i n spricht von der Notwendigkeit des Zusammenwirkens des zu Kontrollierenden mit dem Kontrollierenden, um die Funktion der Kontrolle überhaupt erfüllen zu können.²⁵

Als Gegensatz zu diesem Kontrollbegriff, der Zusammenwirken voraussetzt, wird von ihm die "Kontrolle als Aufsicht über fremde Amtsführung" gesehen. Nur der erste Kontrollbegriff in Bezug zur Kontrollfunktion der Legislative erscheint dieser Auffassung der Demokratie angemessen. Dieser sich immer stärker durchsetzenden Richtung muß auch K e w e n i g zugeordnet werden, der davon spricht, daß sich ein neues Verständnis der Kontrollfunktion des Parlaments abzeichne. Entscheidend sei dabei, daß die Kontrolle aus der begrifflichen Enge der "nachherigen Aufsicht über fremde Aufgaben gelöst und zumindest als "Zusammenwirken verschiedener Instanzen auf ein gemeinsames Ziel" begriffen werde. Nur so passe die Kontrolle in das Gewaltenteilungssystem des Grundgesetzes.²⁶

Die normative Kraft des Faktischen, die eine Neudefinition des Kontrollbegriffs notwendig erscheinen läßt, wird besonders deutlich an dem Beispiel, das P a r t s c h aus der politischen Praxis aufzeigt.²⁷ Im Bereich völkerrechtlicher Verträge, die von der Bundesrepublik abgeschlossen werden, ist eine antizipierte Kontrolle durch das Parlament beinahe

24.) K. E i c h e n b e r g e r, in: Schweizerische Juristenzeitung, 1965, S. 269 ff.

25.) B ä u m l i n, a.a.O. S. 247: "Um Kontrolle geht es also überall da, wo sich eine Instanz vor einer anderen rechtfertigen muß! Sie ergibt sich aus bei ihm aus dem Ordnungsmodell der "gemischten Verfassung" im Sinne der antiken Theorie.

26.) W. K e w e n i g, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, 1970, S. 30 ff.

selbstverständlich. Diese antizipierte Kontrolle erfolgt in diesem Bereich durchaus auf Initiative der Regierung, die ein Interesse daran haben muß, daß völkerrechtliche Verträge nicht im Parlament scheitern. Es ist eigentlich wenig einsichtig, daß eine solche Beteiligung des Parlaments nur dann praktiziert werden soll, wenn es im Interesse der Exekutive liegt. P a r t s c h spricht von den positiven Erfahrungen auf diesem Gebiet. Das Verfahren habe es ermöglicht, zwischen den Beteiligten eine Grundlage des Verständnisses und Vertrauens zu schaffen.²⁸

Es fehlt jedoch nicht an gewichtigen Stimmen, die auf die Gefahren, die ein solch erweiterter Kontrollbegriff impliziert, aufmerksam machen. So wird davor gewarnt, daß das Parlament in den "Eigenbereich der Regierung" eingreife, wenn es seine Kontrollfunktion so verstünde, als dürfe es selbst aktiv gestaltend an den Regierungsgeschäften teilnehmen.²⁹ Auch U. S c h e u n e r hat offenbar erhebliche Bedenken, wenn er zwar nicht leugnet, daß der Kontrollgedanke in Form von begleitender Aufsicht und Einwirkung vorhanden sei, aber wegen der Eigenbeteiligung des Empfängers der Verantwortung bei Anwendung dieses Kontrollbegriffs abzulehnen sei.³⁰ Diese Eigenbeteiligung verunklare die Rechtschenschaft. Die ganze Problematik eines Festhaltens an dem restriktiven Kontrollbegriff zeigt sich, wenn von dessen Vertretern gleichzeitig zugegeben werden muß, daß mit solchen vorgängigen Beteiligungen erreicht werden könne, dem Schwund parlamentarischen Einflusses entgegenzuwirken. Es ist

27.) K. J. P a r t s c h, VVDStRL 16, 74 ff. (10)

28.) ebenda.

dies das Dilemma, welches sich immer wieder zeigt, wenn es darum geht, Entwicklungen in den Griff zu bekommen, die sich in der Verfassungswirklichkeit herausbildeten, und die mit der theoretischen Erfassung der Verhältnisse nicht mehr übereinstimmen.

Diese Problematik stellt sich auch noch an anderer Stelle der Arbeit, wenn es um die Einordnung des verbandlichen Wirkens geht.

bbb.) Kritik des restriktiven Kontrollbegriffs.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, daß es darum geht, einen Kontrollbegriff zu entwickeln, dem nicht nur ausgefeilte theoretische Gebäude zugrundeliegen, sondern der auch für die politische Praxis tragfähig ist. Nur so kann der in der Gewaltenteilung liegende Gedanke der "checks and balances" zwischen den verschiedenen am politischen Leben beteiligten Institutionen auch in der Realität des tagtäglichen politischen Lebens fruchtbar werden.³¹ Dieser Ausgleich, insbesondere zwischen Legislative und Exekutive ist mit dem restriktiven Kontrollbegriff, der davon ausgeht, Kontrolle könne sich nur auf vollzogene Vorgänge beziehen, der davor warnt, das Parlament in den Eigenbereich der Regierung einwirken zu lassen, damit "die Rechenschaft nicht verunklart werde",³² nicht zu leisten.³³ Mehr noch: dieser Kontrollbegriff hat mit der empirisch soziologisch/politologisch belegten Verfassungswirklichkeit nicht

31.) Siehe dazu: H. P e t e r s, Gewaltenteilung in moderner Sicht, 1954, S. 70 ff.; Ferner W. W e b e r, Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: FS für C. S c h m i t t, 1959, S. 253 ff.; S c h n e i d e r, Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart, in: AöR 82 (1957); H a h n, Über die Gewaltenteilung in der Wertwelt des GG, in: JöR 14 (1965), S. 15 ff.;

32.) S c h e u n e r, a.a.O., S.

33.) Dabei soll nicht verkannt werden, daß das Parlament durchaus noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft. Vgl. z.B. S. H o f f m a n n, Die Kontrolle der Regierung durch die parlamentarische Rechnungsprüfung im Deutschen Bundestag, 1970, S. 74, der über die Haushaltskontrolle ausführt, daß die Protokolle der Diskussionen mit den Vertretern der Ministerien den Eindruck erweckten, "als fordere hier nicht ein selbstbewußter Parlamentsausschuß eine vom rechten Weg abgekommene Verwaltung in die Schranken, sondern als kämen hier zwei Interessenten zu sachkundigem aber unverbindlichem Gespräch zusammen."

mehr viel zu tun.³⁴ Es ist unverkennbar, daß eine fortschreitende Gewaltenvermengung zwischen Legislative und Exekutive stattfindet.³⁵ Obwohl hier nicht, wie das bis in die jüngste staatsrechtliche Literatur³⁶ hinein geschieht, trotz der anderslautenden verfassungspolitischen Entwicklung, das Postulat einer strikten Funktionentrennung zwischen Parlament und Regierung erhoben werden soll, ist die Frage zu stellen, ob die Vermengung der Gewalten nicht eindeutig zugunsten der Exekutive verläuft,³⁷ ohne eine entsprechende Ausdehnung der wechselseitigen Kontrolle. Bei einer Bejahung dieser Fragestellung, wäre das Grundprinzip jeglicher Gewaltenteilung, das System der "checks and balances" unmittelbar Gefahr ausgesetzt.

34.) Die Unzulänglichkeit des restriktiven Kontrollbegriffs wirkt sich in der Praxis nicht nur auf die Funktion der parlamentarischen Kontrolle aus, sondern da Kontrollfunktion und Legislativfunktion in der Verfassungswirklichkeit nicht zu trennen sind, wirkt sich die Schwäche dieses Kontrollbegriffs auch auf die Legislativfunktion unmittelbar aus. Folglich kann bei der Kritik des restriktiven Kontrollbegriffs an Hand der vorliegenden wirklichkeitsanalytischen Untersuchungen der Bereich der Legislation nicht vollständig ausgespart werden, obwohl dieser Bereich an anderer Stelle noch einmal getrennt darauf hinterfragt werden soll, ob nicht trotz des restriktiven Kontrollbegriffs verantwortungsvolle, demokratieeffiziente Legislation betrieben werden kann.

35.) Diese geht, wie die vorliegenden später zu behandelnden empirischen Untersuchungen belegen, weit über das vom Grundgesetz vorgesehene Maß hinaus. So sind im Grundgesetz z.B. Einzelaktgesetze, wie das Haushaltsgesetz nach Art. 110, Kreditgewährung nach Art. 115 GG, und der Art. 59a GG, Beweise das Gewaltenvermengung grundsätzlich verfassungskonform ist, jedoch als Ausnahme angesehen wird.

36.) So z.B. N.A.C.H.T.E.R.B.E.R.G., Probleme der Funktionentheorie, 1966; H.J.C. V.I.L.E., Constitutionalism and the Separation of Power, 1967, der den Attacken der behavioristischen Lehre auf die Gewaltenteilung entgegentritt;

37.) Als unmittelbar sichtbares Indiz kann gelten, daß noch im Jahre 1966 in einer Untersuchung von H.I.N.K.A.M.P das Fehlen parlamentarischer Staats-

Auf den ersten Blick scheint das Parlament seinen Einfluß auf die Entwicklung in der Gesellschaft immer mehr zu verstärken. Die Anzahl der Gesetze, die von der Legislative verabschiedet werden, steigt unaufhaltsam. Doch sämtliche Untersuchungen über die tatsächliche Funktion der Legislative kommen zu dem Ergebnis, daß dieser scheinbar steigende Einfluß nur Fassade formal demokratischen Charakters ist. Die grundlegenden Entscheidungen fallen nicht im Parlament.³⁸ Es besteht die Gefahr, daß der Bundestag lediglich zur Legitimierungsinstanz anderorts getroffener Entscheidungen wird.³⁹ Zwar wurden schon immer die bei weitem überwiegende Zahl aller vom Bundestag behandelten Gesetzentwürfe in den Ministerien geplant und über die Regierung oder die sie tragende(n) Fraktion(en) im Parlament eingebracht⁴⁰, das Bedenkliche ist aber heute an der sich akzelerierenden Entwicklung, daß mehr und mehr langfristige Globalplanung in den Gesetzgebungsprozeß einfließt. War die Planung der Exekutive

sekretäre als Zeichen für funktionierende Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung herausgestellt wurde. Inzwischen ist die Institution des parlamentarischen Staatssekretärs zu einer selbstverständlichen Einrichtung im Verfassungsleben geworden. Vgl. H i n k a m p, Analyse und Strukturwandel von Bundeslegislative und Bundesregierung unter besonderer Berücksichtigung der Gewaltenteilung, 1966, S. 53 f.; Vgl. auch H. L a u f e r, Der parlamentarische Staatssekretär, 1969, S. 75; E. K l e i n, Politische Staatssekretäre und parlamentarische Kontrolle, in: DöV 1974, S. 590 ff.;

68.) Vgl. H. - J. V a r a i n, Parteien und Verbände, 1964 S. 306 f. Er spricht davon, daß die Entscheidungen über die wichtigsten Bestimmungen eines Gesetzentwurfes meist schon gefällt seien, wenn dieser "das Gremium, dessen eigentliche Aufgabe in der Gesetzgebung liegt" erreicht. Die Tätigkeit des Parlaments bestehe im wesentlichen in der Prüfung und der Ratifizierung der von der Ministerialbürokratie im Einvernehmen mit den Verbänden vorbereiteten Entwürfe.

39.) So auch H. - J. B l a n k, J. H i r s c h, Kritische Anmerkungen zur Parlamentarismuskritik in der

bisher noch in einem gewissen Umfang seitens der Legislativen kontrollier- und steuerbar, weil sie mehr oder weniger temporären Charakter hatte, werden durch heutige Planungsmechanismen auf Jahre⁴¹ und Jahrzehnte hinaus irrevisibel weichen gestellt. Insbesondere durch die langfristige Festlegung wesentlicher Teile des Budgets. Das Parlament ist nicht mehr in der Lage solche Globalplanungen, die ihm nach und nach in Form deren Ausflusses als Gesetzesentwürfe zur Beschlussfassung vorgelegt werden, entscheidend zu verändern, da jedes einzelne Gesetz als ein Baustein des Planungsgebäudes zu betrachten ist, ohne den - wie mit Sicherheit dann von der Exekutiven zu hören sein wird - das gesamte Planungsgebäude zusammenstürzen würde.⁴² Das Parlament hat in dieser Situation nur die Möglichkeit, entweder den gesamten Planungskomplex global zuzustimmen,⁴³ obwohl dies formal über Jahre hinweg durch mehrere Gesetze geschehen kann, oder ein Gesetz aus diesem Planungskomplex nicht zu akzeptieren und damit die

deutschen Politikwissenschaft, in: Probleme der Demokratie heute, 1970, ; G. Leibholz, Die Kontrollfunktion des Parlaments, Schriftenreihe der F. Naumann Stiftung, S.

40.) Ungefähr 3/5 aller Gesetzesvorlagen werden direkt von der Bundesregierung eingebracht, 2/5 vom Bundestag, wie D. Grimm, a.a.O., S. 455 zu Recht feststellt, verschöbe sich das Bild noch zugunsten der Regierung, wenn bekannt wäre, wie viele Parlamentsvorlagen in den Ministerien ausgearbeitet werden und nur aus taktischen Gründen von Abgeordneten eingebracht werden. Denn nach Art. 76, Abs. II GG sind Vorlagen der Regierung zuerst dem Bundesrat zuzuleiten. Dies läßt sich umgehen, wenn der Entwurf aus der Mitte des Parlaments eingebracht wird. In welchem Maß die Regierung die Gesetzgebung als ihre Domäne betrachtet, beweist auch die Verfahrensordnung für die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen. Vgl. die GO der Bundesministerien, Bes. Teil, §§ 21 ff. abgedruckt bei H. Lechner/K. Hülshoff, Parlament und Regierung, 1978, S. 399 ff.

41.) Für die politische Planung ist der weite Fle -

Verantwortung eines Scheiterns der gesamten Gesetzesplanung zu übernehmen.⁴⁴

Um den gestiegenen Planungsanforderungen gerecht zu werden, hat sich die Exekutive ein umfangreiches Planungssystem aufgebaut, dessen Ausbau noch lange nicht abgeschlossen ist.⁴⁵ Der forcierte Ausbau dieses Planungssystems stellt immer deutlicher die Grundidee jeglicher Gewaltenteilung, die "checks and balances" in Frage. Eine ausgedehnte verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Diskussion knüpft sich an diese Problematik.⁴⁶ Im Mittelpunkt der Diskussion steht die zentrale Frage, welche Funktion dem Parlament in dieser Entwicklung verbleibt.^{46a} So wies F r i a u f in seinem Gutachten da-

nungsbegriff maßgebend, der auch die Bestimmung der Ziele und die Prioritätsfestsetzung, nicht nur die Steuerung von Programmen und Maßnahmen von gegebenen Zielen umfaßt. Zu den einzelnen Stufen der Planung siehe R. W a h l, Die politische Planung in den Reformüberlegungen der Bundesregierung, in: DÖV 1971, S. 42 ff. W a h l legt auch ein interessantes heuristisches Schema zu Planungsentscheidung vor (43); Vgl. ferner R. M a y n t z, F. S c h a r p f (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, 1973; Aufschlußreich auch das Ablaufdiagramm für langfristige Aufgabenplanung bei U. B e c k e r, Regierungsprogramm und Ressourcenrahmen, in: Regierungsprogramme und Regierungspläne (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 51) S. 134 ff. (147)

42.) Die Forderung der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform, bei der weitestmöglichen Aufstellung der Planung sei die funktionale Beschränkung auf die Ausarbeitung von Entscheidungsalternativen hervorzuheben, die darauf abzielen müßten, den Raum für Entscheidungen der politisch legitimierten Instanzen offenzuhalten, erscheint in der augenblicklichen Situation illusorisch.

43.) So auch N. W. C h a m b e r l a i n, Private and Public Planning, 1965, S. 214: "The consequence is, that economic plans, drafted by specialists had to be removed from the subject area which representative legislators can discuss intelligently. They can accept or reject but they cannot do a very important job of modifying the administration's formulations."

rauf hin, daß mit dem fortschreitenden Planungs -
system der Exekutiven die damit verbundene quanti -
tative Kompetenzverschiebung in eine verfassungs -
rechtlich erhebliche qualitative Änderung des
grundgesetzlichen Gleichgewichts zwischen den zwei
Gewalten umschlagen könne.⁴⁷ Auch L e i s n e r
sieht angesichts der beschriebenen Situation die
mit der klassischen Gewaltenteilung verbundene Idee,
daß die beiden Gewalten qualitativ verschiedenar -
tige Akte setzen, für die Verfassungswirklichkeit
des Grundgesetzes als nicht mehr durchgeführt. Er
setzt an deren Stelle eine quantitative Gewalten -
teilung: verschieden strukturierte Gewalten ent -
scheiden gemeinsam oder getrennt dasselbe. Jede von
ihnen hat eine quantitativ bestimmbare Funktion der
Staatsgewalt inne. Ein Machtquantum, das aber nur zu -
sammen mit anderen Quanten die rechtserhebliche De -
zision bringt. Die eine Gewalt des Staates sei in
der Gewaltenteilung in gleiche, gleichartige Teile
geteilt. Der Körper des Staates werde nicht wie in
R o u s s e a u s Bild von den japanischen Schar -
latanen in die Lüfte geworfen, aus denen er in er -

45.) Vgl. die Empfehlungen für den Ausbau eines um -
fassenden Aufgabenplanungssystems im B e r i c h t
der Projektgruppe für Regierungs und Verwaltungsre -
form, S. 206; Siehe auch R. J o c h i m s e n, Zum
Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenpla -
nungssystems und Koordinationssystems der Bundesre -
gierung, in: Politische Planung (hrsg. v. R o n g e, G.
S c h m i e g) 1971;

46.) Siehe die Nachweise in dem ausführlichen Litera -
turbericht von Q u e r n d ö r f e r im Anlagen -
band des B e r i c h t s der Projektgruppe für Re -
gierungs und Verwaltungsreform, a. a. O. S. 325 - 344;

46 a.) Dabei wird auch die Möglichkeit der system -
bildung, die "effektiven und zeitsparenden Umgang mit
hochkomplexen Sachverhalt erlauben" und die bei wei -
tem noch nicht ausgeschöpft sind, einer eingehenden
Prüfung unterzogen werden müssen. Vgl. N. L u h m a n
Komplexität und Demokratie, in: Politische Planung, a.
a. O., S. 35 ff.;

staunlicher Einheit zurückkehre, sondern beide Gewalten lancierten den Staat, beide fingen ihn auf.⁴⁸ Dieses Bild mag in seiner Grundform stimmen, doch ergeben sich Bedenken hinsichtlich der Frage, ob wirklich hier ein Schritt von der Qualität der Funktion von Legislative und Exekutive zur Quantität erfolgte, oder ob nicht doch nach wie vor eine qualitative Unterscheidung getroffen werden muß. Es ist nicht nur eine Frage der Quantität der Verantwortung für den Planungsprozeß, wer im Erststadium und bei der Endformulierung Einfluß nehmen kann. In dieser Problematik liegt auch eine erhebliche qualitative Komponente.⁴⁹ Zwar ist Leisner zuzustimmen, wenn er jeden Staatsakt als Gesamtakt von Legislativer und Exekutiver qualifiziert, jedoch müßte der Einfluß der Beteiligten bei der Kreierung dieses Gesamtaktes empirisch geprüft werden, um feststellen zu können, ob nicht hinter der Maske dieses Gesamtaktes die Gewaltenteilung in ihrer Zielrichtung ad absurdum geführt wird. Ohne solche Untersuchungen wird kaum - wie Leisner es tut - festzustellen sein, daß trotz der qualitativ gleichartigen Zusammenarbeit der beiden Gewalten sie quantitativ in ihren Kompetenzen bei globaler Betrachtungsweise in einem gewissen Gleichgewicht stehen. Hier wird offenbar vorausgesetzt, daß die Legislative in ausreichendem Umfang an der Planung beteiligt wird. Dies wäre eine Prämisse, die ange-

47.) H. J. F. riauf, Bericht der Projektgruppe für Regierungs und Verwaltungsreform, a. a. O., Anlagenband, S. 665 ff.: Das Parlament finde sich in weiten Bereichen in der Rolle des Planungen in Rechtsnormen transformierenden Vollzugsorgans. (S. 667) Es sehe seine Entschließungsfreiheit faktisch derogiert, (667) und im Extremfall zu einem bloßen Formalrecht entwertet. (S. 674)

48.) W. Leisner, Die quantitative Gewalten - teilung, in: DOV 1969, S. 405 ff.

49.) Selbst wenn das Erststadium unter dem Namen "Vorbereitung der Endentscheidung" läuft, liegt hier

zweifelt werden muß. Nach den Erkenntnissen der empirischen politisch/soziologischen Forschung ist eher davon auszugehen, daß die Legislative im Rahmen des bestehenden Zusammenwirkens mit der Exekutive im gesetzgeberischen Bereich zu spät und in ihrer Gesamtheit ungenügend eingeschaltet wird. Darüber hinaus wird in diesem Bereich, in dem ein solches Zusammenwirken stattfindet, bei weitem nicht der Rahmen des für die Bewahrung des Gleichgewichts zwischen Exekutiver und Legislativer Notwendigen erfaßt.⁵⁰

Aus all dem ergibt sich, daß das System der "checks and balances" und damit die Freiheit in Gefahr gerät, wenn man den gewählten Repräsentanten des Volkes nicht mittels eines erweiterten, im Frühstadium der Planung ansetzenden Kontrollbegriffs die Möglichkeit gibt, den Machtausgleich wiederherzustellen. Wie diese Möglichkeiten unter Einbeziehung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates aussehen, ist Gegenstand eines hier später zu entwickelnden Konzeptes.

schon in den meisten Fällen eine antizipierte Entscheidung vor. Vgl. dazu P. B a h r d t, Wissenschaftliche Experten in der politischen Praxis, in: Wissenschaft und Politik, a.a.O. S. 435; W. S c h m i t t G l a e s e r, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVBstrL 31, S. 213;

50.) Siehe allgemein dazu: C. M. L i p s e t, Soziologie der Demokratie, 1962;

51.) Vgl. zur Frage antizipierter Kontrolle und deren Notwendigkeit auch H. C. T. L i e s e g a n g, Beteiligung der Parlamente bei der Aufstellung von Plänen, in: ZParl 1972, S. 162 ff. (167); U. S c h a u n e r spricht von der Notwendigkeit neue Formen und Wege parlamentarischer Kontrolle zu erschließen, um nicht zu stark diese echte parlamentarische Funktion anderen Kräfte (Presse, Massenmedien) zu überlassen. In: FS für A. R a n d t, Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems, S. 385 ff. (399); Zur Unmöglichkeit einer effektiven parlamentarischen Kontrolle unter den augenblicklichen Gegebenheiten vgl. H. R a u s c h, Die wissenschaftliche Beratung des fünften Deutschen Bundestages, in: Wissenschaft und Politik, a.a.O. S. 536 ff.;

ccc.) Der erweiterte Kontrollbegriff.

Um einen Kontrollbegriff zu entwickeln, der nicht nur verfassungstheoretisch legitimiert ist, sondern auch in der politischen Praxis dazu geeignet ist, verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Grundforderungen wie die Gewaltenteilung durchzusetzen, ist a priori zu fragen, welche Aufgabe die Kontrolle in der politischen Wirklichkeit haben soll.

Nach der hier vertretenen Auffassung, die sich eng an die behaviouristische Lehre anlehnt, muß die politische Kontrolle in erster Linie das System der Gewaltenteilung, als Machtausgleich verstanden, bewahren helfen. In diesem Sinne muß sie auch dem parteistaatlichen Dualismus zwischen Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit einerseits und der Opposition andererseits Rechnung tragen.⁵¹ So bedeutet politische Kontrolle nicht, die Handlungen des zu Kontrollierenden zu bestimmen, aber sie bedeutet, daß dem Kontrollierenden die Möglichkeit eingeräumt wird, diese Handlungen auf ihre Motivation und Rationalität zu hinterfragen und den Handlungsablauf selbst zu durchschauen. Mit diesem Kontrollbegriff bleibt dem Handelnden die volle Autonomie seiner Handlungsweise erhalten. Der Handelnde hat lediglich die in seiner Autonomie getroffenen Entscheidungen, die Entscheidungswege und die Alternativen ausführlicher und schon während der Handlung und nicht ex post facto zu begründen und zu erläutern. Die Autonomie ist trotz dieser

51.) Vgl. N. G. e. h. r. i. g., Parlament - Regierung - Opposition, Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung, Münchener Studien zur Politik, Bd. 14, 1969, S. 5: "Kontrolle heißt demzufolge zwar ständige Beeinflussung, nicht aber Beherrschung der Regierung."

ständigen, begleitenden Kontrolle, die Erläuterung und Aufklärung erwartet und unter Umständen sogar warnend oder helfend Alternativen schon während des Planungsvorganges zur Handlung aufzeigt, gewährt. Der Handelnde muß zwar sein Handeln erklären und begründen, muß Warnungen und Ratschläge zur Kenntnis nehmen, aber es bleibt ihm letztlich trotz dieser „anticipated reactions“ überlassen, wie er handelt.⁵² Dieser Kontrollbegriff kann auch eine erhebliche Sacheffizienzsteigerung außer der offensichtlichen Demokratisierungseffizienz mit sich bringen, weil er den Handelnden ständig zwingt, sein Handeln zu überdenken und die Mitwirkung anderer ihm neue Perspektiven eröffnen kann.

Wenn man diesen Kontrollbegriff für das Verhältnis zwischen Legislativer und Exekutiver Gewalt anwendet, so bedeutet das, daß der Exekutiven ihre Planungsprärogative voll erhalten bleibt, daß aber die Legislative an den Planungen frühzeitig beteiligt wird.⁵³ Zumindest zu dem gleichen Zeitpunkt, in dem die Exekutive außerexekutiven Kräften Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Während der Planungen muß dann die Legislative die Möglichkeit haben, sich zu

52.) Dieser Kontrollbegriff läßt sich in etwa mit der social control vergleichen, wenn man diese als jede absichtliche Einwirkung auf einen anderen, ohne physische Zwangsmittel versteht, in deren Folge sich der Handelnde sich anders verhält, als es ohne die Einwirkung der Fall gewesen wäre. Dabei wird nicht verkannt, daß der von E. R. Ross in der angelsächsischen Soziologie schon 1890 entwickelte Begriff in zahllosen Varianten verstanden werden kann. Vgl. dazu La Pierre, Theory of Social Control, 1954; J. A. Ronfresed, Conduct and Conscience, 1968;

53.) Insbesondere beim Haushaltsplan, wo eine weitgehende Festlegung des Parlaments durch die Exekutive antizipiert wird, ist eine dauernde begleitende Mitwirkung im Sinne des erweiterten Kontrollbegriffs wünschenswert. Vgl. J. Hirsch, zur Form der parlamentarischen Haushaltskontrolle, in: PVS 67, S. 88ff. (99); F. Schäfer, Aufgabe und Arbeitsweise des

informieren, ihre Vorstellung in den Planungsprozeß einzubringen. Dabei kann die Exekutive letztere entweder berücksichtigen oder nicht. Die Verantwortlichkeiten werden nicht verunklärt.⁵⁴ Es ist die Regierung, die für die Planungs- und Gesetzesentwürfe, die im Parlament von ihr eingebracht werden, verantwortlich zeichnet. Die Verantwortung für die endgültige Fassung hat dann das Parlament. Das Parlament erhält die Chance, durch die antizipierte begleitende Kontrolle von einer bisher vielfach rein formalistischen Verantwortungsübernahme zur tatsächlichen Verantwortung für die endentscheidung im politischen Prozeß zu kommen.⁵⁵

Insofern hat dieser politische Kontrollbegriff nicht nur für die Ebene der Bundeslegislative und Exekutive eine erhebliche Bedeutung, sondern sollte im gesamten politischen Leben, dort wo es um Kontrolle geht, grundlegend sein. Er könnte die Kluft

Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik; Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung;

54.) Vgl. Liesegang, a.a.O. S. 850; Insbesondere H. Goltz sieht schon bei der jetzigen Praxis der Mitwirkung des Parlaments beim Haushaltsvollzug eine solche Verunklarung. "Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse beim Haushaltsvollzug, in: DÖV 1965, S. 605 ff.;

55.) Vgl. auch E.-W. Böckenförde, a.a.O. S. 444: "Insofern politische Planung eine Angelegenheit politischer Führung und politischen Führungsentscheidungen ist - und sie ist das in eminenten Maße - kann daher das Parlament von ihr nicht ausgeschlossen und erst mit der fertigen Planung beziehungsweise Akten des Planungsvollzugs befaßt werden."

56.) Vgl. M. G. Rallhær, Rechtliche und politische Bedenken. Kontra "imperatives Mandat". In: Die Neue Gesellschaft, 1974, S. 229 ff.; R. Arndt, K. Voigt, Imperatives Mandat in der Diskussion: zwischen Grundsatz und Praxis. In: Die Neue Gesellschaft, 1974, S. 208 ff.; M. Kalltaflaiter, H. J. Veen, Von der Demokratie zur Delegiertenherrschaft. In: Imperatives Mandat, 1974, (Hrsg. Amt für staatsbürger -

zwischen der radikalen Forderung nach einem imperativen Mandat ⁵⁶ und der berechtigten Forderung nach mehr Verantwortlichkeit der Mandatsträger gegenüber den Entsendenden schließen helfen. Während das imperative Mandat dem Handelnden die anderenorts getroffenen Entscheidungen nur ausführen lassen will und nur kontrollieren will, ob er sie auch gemäß den Beschlüssen ausgeführt hat und ihm so seine Handlungsautonomie nimmt, läßt der hier entwickelte Kontrollbegriff dem zu Kontrollierenden die Entscheidung so oder so zu handeln. Dem Handelnden werden nur die von der jeweiligen sozialen Gruppe anerkannten Grundlinien zur Pflicht gemacht. ⁵⁷ Allerdings muß er in einem ständigen Dialog diese Handlungen begründen und auch hinterfragen lassen. Gelingt es ihm nicht, seine Basis zu überzeugen, läuft er in Gefahr, sein Mandat zu verlieren. Die Demokratieeffizienz dieses Kontrollbegriffs liegt auf mehreren Ebenen. Einmal werden politische Handlungsweisen transparenter. ⁵⁸ Das "Negativverhältnis" der Exekutive zur demokratischen Öffentlichkeit (P. H ä b e r l e) ⁵⁹ und darüberhinaus aller Gewählten, sei es in Parteien oder pluralistischen Institutionen kann durch diesen erweiterten Kontrollbegriff, der wechselseitig sich mit Öffentlichkeit bedingt, abgebaut werden. ⁶⁰ Zum anderen besteht die Chance der Aktivierung möglichst vieler Bürger am politischen Leben, so daß sich die politisch Handelnden nicht allzu weit von ihrer Basis entfernen.

liche Bildung in Schleswig - Holstein.

57.) Hierbei muß er die zu erwartenden Reaktionen auf sein Verhalten in seine Handlungskonzeption einbeziehen. Vgl. C. J. F r i e d r i c h, Regierungsverantwortung in USA, Großbritannien, Bundesrepublik, in: PVJ, 197, S. 374 ff. (376)

58.) Vgl. H. J. v o n O e r t z e n, Transparenz im Entscheidungsprozeß der Regierung,

59.) P. H ä b e r l e, a. a. O. S. 15; ders.: ZfP 1969, S. 273 ff

Aber nicht nur mehr Demokratieeffizienz verspricht dieser politische Kontrollbegriff, sondern auch mehr Sacheffizienz. Sachliche Entscheidung und Öffentlichkeit schließen sich nicht nur nicht aus, sondern bedingen sich in einer Vielzahl von Fällen. Indem die politisch Handelnden laufend ihre Handlungen erläutern und rational begründen müssen, werden sie gezwungen, diese Handlungen auch ständig zu hinterfragen. Dadurch kann manche irrationale Handlung unterbleiben. Ferner kann durch die ständige begleitende Teilnahme der Kontrollierenden, deren Sachverstand und Praxiserfahrung als nicht zu unterschätzendes Innovationspotential durch den Handelnden in den politischen Entscheidungsprozeß eingebracht werden. Auf die Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive übertragen, kann dieser Kontrollbegriff erheblichen Zeitverlust im Planungs- und Entscheidungsprozeß vermeiden helfen, da die Legislative schon frühzeitig beteiligt wird.

60.) EH ä b e r l e, a.a.O. spricht davon, daß sich sachliche Entscheidung und Öffentlichkeit nicht mehr als Alternativen gegenüberstünden. S. 15; Vgl. zum Problem auch R. M a r c i c, Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie, in: FS für A. A r n d t, 1969, S. 267 ff.; E. K a l t, Das Prinzip der Öffentlichkeit staatlichen Handelns als Voraussetzung der demokratischen Willensbildung, 1953; U. J e r s c h k e, Rechtliche Verpflichtungen zur Öffentlichkeit der Regierungsarbeit, in: ZfParl 1972, S. 51 ff

61.) Insbesondere bei der Programmierung von Planung ist es nahezu unabdingbar, daß der Informationsaustausch in Kooperation übergeht. Vgl. dazu J. H a b e r m a s, Technik und Wissenschaft als Ideologie, 1968, S. 127; L a u t m a n n, a.a.O. meint, daß Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft von solcher Kooperation noch weit entfernt seien. S. 693;

62.) Selbst in der V. Republik Frank eichs, in der die Exekutive eine außerordentlich starke Stellung hat, sind auch Parlamentarier aus den Fachausschüssen in den Beiräten der Verwaltung beteiligt. Vgl. den R e g i e r u n g s b e r i c h t über den Umfang beratender Gremien bei der Exekutive. In: JO v. 5.2. 1958, S. 551; Für eine solche frühe Beteiligung auch G r i m m, ZParl 1970, S. 464; H a r n i s c h f e g e r

Durch einen solchermaßen verstandenen Kontrollbegriff kann die Gewaltenteilung, die hier nicht in dem formalen Sinne weiter Teile der Staatsrechtswissenschaft verstanden wird, sondern in dem oben abgesteckten Rahmen, eine wesentliche Stärkung erfahren.

Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, 1969, S. 114 ff. (148); Siehe ferner Schäfer, Berliner Ansätze zur Beteiligung des Parlaments an der Regierungsplanung, ZParl 1972, S. 182 ff.; Thayse, Sicherung der parlamentarischen Kontrolle über die Regierungsplanung, ZParl 1972, 176 ff.; Liesegang, Die Beteiligung der Parlamente bei der Aufstellung von Plänen durch die Exekutive, ZParl 1972, S. 162 ff.; zur französischen Rechtslage siehe bes. Bauchet, Aspects et Méthodes de la Planification Française, in: Planung III, hrsg.: J.H. Kaise r, 1968, S. 249 ff.;

b.) Funktionsminderung der Legislativkompetenz des Parlaments.

Während in den vorgängigen Ausführungen der Schwerpunkt bei der Kontrollfunktion des Parlaments lag, soll nunmehr eine wirklichkeitswissenschaftliche Analyse der Legislativfunktion an Hand einiger Untersuchungen versucht werden.

Dabei muß wiederholt werden, daß sich Kontrolle und Legislation überschneiden. Nach dem hier entwickelter Kontrollbegriff ist wirksame Kontrolle unabdingbare Voraussetzung für eine verantwortungsvolle Legislation. Wie festgestellt, hat das Parlament erhebliche Schwierigkeiten seine Kontrollfunktion auszuüben. Die These, daß diese Situation auch die Legislativfunktion in Frage stellt, ist auf ihre Tragbarkeit zu untersuchen.

aa.) Die Praxis der Gesetzesentstehung.

Über die Praxis von Entstehung eines Entwurfs bis zur Verabschiedung eines Gesetzes in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik liegen mehrere Untersuchungen aus dem Bereich der Politik- und Sozialwissenschaften vor.⁶³ Allerdings ergibt sich ein nicht ganz einheitliches Bild in ihren

63.) O. S t a m m e r, Verbände und Gesetzgebung, 1965; H. S c h a t z, Der Parlamentarische Entscheidungsprozeß, 1970; H. J. V a r a i n, Parteien und Verbände, 1964; W. N e y s e s, Die Beteiligung von Interessenverbänden an der Gesetzesvorbereitung durch die Bundesregierung; H. A n d e r s e n, Gesetz über umsatzsteuerliche Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung, 1968; K. D a m m a n n, Erweiterung der Haushaltsbefugnisse des europäischen Parlaments 1969/70; L. K u s s a u, Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972; H. T r e i b e r, Errichtung des Bundessprachenamtes 1966/1969; Die letz-

Schlußfolgerungen. Aus einer Gesamtschau dieser Arbeiten, die sich relativieren und ergänzen, soll versucht werden, ein möglichst wertfreies Bild des Legislativprozesses zu zeichnen. Erst später wird zu fragen sein, ob diese politische Praxis dem demokratischen Postulat, das an diesen für die Demokratie entscheidenden Prozess gestellt werden muß, gerecht wird.

Die genannten Untersuchungen relativieren und ergänzen sich nicht nur, sondern auch Widerspruchliches geht aus ihnen hervor. Während die einen zu dem Ergebnis kommen, daß das Parlament lediglich noch die Rolle eines Ratifikators, der von der Ministerialbürokratie im Einvernehmen mit den Verbänden vorbereiteten Gesetzesentwürfe, spielt, widerspricht insbesondere Stammmer dieser These. Er meint, es sei falsch, davon auszugehen, daß der Haupteinfluß der Verbände auf die Gesetzgebung sich im Frühstadium vollziehe, sondern auch im Parlament werde noch um die Fassung des Gesetzes gerungen.⁶⁵ Allerdings wird man nicht bestreiten können, daß die Qualität der Einflußnahme in den verschiedenen Stadien des Planungs- und Entscheidungsprozesses sehr wohl verschieden sein kann.⁶⁶ Gegen ein

teren Untersuchungen befinden sich in dem Band Planungsorganisation (Hrsgg. von W. Schimpf) a.a.O. Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung; v. Beethusy-Huc, Demokratie und Interessenpolitik, 1962; W. Hennis, J. Dommers, Bundesregierung und Mehrheitsfraktion, 1964 S. 136 ff.

64.) Varain, a.a.O. S. 306;

65.) Stammmer, a.a.O. S. 201;

66.) Dies berücksichtigt auch S.K. Bailey nicht genügend, wenn er den Entscheidungsprozess als ein undurchdringliches Konglomerat der Einflußnahme auf allen Ebenen darstellt: "... the process is almost unbelievably complex. Legislative policy-making appears to be the result of confluence of factors streaming from an almost endless number of tributaries." In: Congress makes a law. 1951;

Herunterspielen des Verbandseinflusses auf die frühe Phase des Gesetzgebungsprozesses spricht auch die Tatsache, daß in den Jahren 1949 bis 1958 82,8 % aller förmlichen Eingaben, die die Gesetzgebung betrafen, vom Bundesverband der Deutschen Industrie an die Exekutive gerichtet wurden und nur 7 % an die Legislative.⁶⁷ Genau so wird es sich auf der Gewerkschaftsseite oder anderen Verbänden verhalten, wobei man allderdings die politische Struktur der jeweiligen Exekutivspitze in Betracht ziehen muß.

Wie diese Einflußnahme sich im Einzelnen vollzieht, soll an Hand der Untersuchung S t a m m e r s über das Zustandekommen des Personalvertretungsgesetzes aufgezeigt werden.

Die erste Phase beginnt damit, daß der Bundesminister des Inneren mit der Ausarbeitung eines Entwurfes für ein Personalvertretungsgesetz von der Bundesregierung beauftragt wird. Dabei ist hier zu beachten, daß die Entstehung eines Gesetzes beschrieben wird, bei dem die Initiative, wie in der Mehrzahl aller Fälle, von der Exekutive ausgeht. Im vorliegenden Fall ist es also die Bundesregierung, die den Minister beauftragt, den Entwurf vorzubereiten. Es könnte genau so gut auch der Minister selbst ein solches Gesetz anregen oder aber auf Druck von Interessengruppen tätig werden.⁶⁸

Der Minister, nachdem der Auftrag an ihn ergangen ist, beauftragt den Ministerialrat Dr....., der gleichzeitig Mitglied des Verbandes ist, der an diesem Gesetz besonderes Interesse hat, einen Ent-

67.) W. H e n n i s, Verfassungsordnung und Verbands einfluß, Vgl. auch J. K a i s e r, Repräsentation, 1956, S. 292; W i t t k ä m p e, F. a. Q. S. 187

68.) Zur Reform des innerexekutiven Bereichs vgl. H. K a r e h n k e, Zur Ministerialorganisation nach Programmen, in: DöV 1974, S. 46 ff.;

wurf anzufertigen. Dieser von dem Ministerialbe-
amten fertiggestellte Entwurf wird an die Landes-
regierungen als Referentenentwurf mit der Bitte um
Stellungnahme übersandt. Allerdings ist dieser
Schritt eher atypisch und auf das Spezifische die-
~~ses~~ Gesetzes zurückzuführen, indem die Länder starkes
Interesse hatten und die Bundesregierung daran in-
teressiert sein mußte, im Bundesrat keine Schwierig-
keiten seitens der Länder zu gegenwärtigen.

Am 16.3.1951 erörtert der Personalausschuß des
deutschen Städtetages den ersten Referentenent-
wurf. Am 20.3.1951 wird die zweite Fassung des Re-
ferentenentwurfes fertiggestellt. Diese Fassung
wird Anfang April dem deutschen Städtetag, dem deut⁶⁹
schen Gemeindetag und dem deutschen Landkreistag
als Diskussionsgrundlage zugestellt. Am 12.4.1951
folgt die erste Besprechung mit diesen Verbänden
im Bundesinnenministerium. Fünf Tage später am 17.4.
wird, offensichtlich unter dem Eindruck dieser Be-
sprechung, die dritte Fassung des Referentenent-
wurfs vorgelegt und den interessierten auch schon
bis zu diesem Zeitpunkt beteiligten Verbänden
Städtetag, Gemeindetag und Landkreistag und darüber-
hinaus den Vorständen des Deutschen Gewerkschafts-

67 a.) Vgl. C. B ö h r e t, Probleme der politischen
Entscheidung am Beispiel der Auseinandersetzungen
um ein Mitbestimmungsgesetz in Württemberg-Baden
1945 - 1949, in: PVS, S. 608ff. Hier wird der Prozeß
insbesondere von den Blickwinkel der Exekutive aus
untersucht. Auch der Gewerkschaften vgl.
bes. S. 512 f.

68.) Siehe auch neben der Untersuchung S t a m m e r
vgl. K. E. L i e k e r - S c h o f f, Der Einfluß der
Bundesorganisation auf die Gestaltung des Personal-
vertretungsgesetzes vom 5.7.1955. Eine Studie zur
Verbandsproblematik in der parlamentarischen Demo-
kratie, 1961;

69.) Auch diese Organisationen, die heute fusioniert
sind, sind Interessenverbände. Vgl. R. B r e i t -
l i n g, Die zentralen Begriffe der Verbandsfor-
schung, in: FWJ, 1960, S. 47 ff. (71)

bundes, des Deutschen Beamtenbundes und der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft zur Stellungnahme übersandt. Am 11.5.1951 folgt eine Diskussion mit diesen Interessenverbänden über die dritte Fassung des Referentenentwurfes im Bundesinnenministerium. Am 10.6.1951 sendet der DGB den Bundesministerien des Inneren und der Arbeit eine ablehnende Stellungnahme. Am 19.7. folgt dann eine weitere Diskussion mit den Interessenvertretern über die dritte Fassung. Im Sommer wird dann diese Fassung erneut überarbeitet. Am 22.11.1951 wird dann eine vierte Fassung des Referentenentwurfes den Verbänden übersandt. Am 18.10.1951 wurden die Beratungen über diesen Entwurf im Kabinettsrat aufgenommen. Nach Besprechungen in den Fraktionspitzen der Koalitionsparteien wird Ende Februar 1952 die vierte Fassung des Referentenentwurfes von der Bundesregierung verabschiedet und als Regierungsentwurf am 6.3.1952 dem Bundesrat zugeleitet.⁷⁰ Drei Monate nach der Beschlussfassung des Bundesrates über das Gesetz, sendet die Bundesregierung den Gesetzentwurf, mit ihrer Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates, dem Bundestag.

Bei allen Vorbehalten, die sich gegen die Heranziehung eines singulären Gesetzgebungsprozesses ergeben, wird eines deutlich: der Bundestag wird in seiner Gesamtheit erst sehr spät eingeschaltet. Diese Feststellung wird von allen vorliegenden em-

70.) Die Bedeutung der Referenten im Gesetzgebungsprozeß wird auch deutlich durch eine Äußerung des ehemaligen Staatssekretärs M. o. M. W. S. e. n in einem Interview des SPIEGEL, Nr. 52, 1972, S. 27: "Ein Topmanager hat immer den Glauben, daß er dem Staat seine Belange nur auf einer bestimmten Ebene präsentieren kann - und zwar möglichst hoch. Ich habe zwar vorher nicht geglaubt, daß der Referent in einem Ministerium eine sehr wichtige Rolle spielt. Gegen die Überzeugung eines Referenten etwas zu entwickeln ist außerordentlich schwierig. Und das ist gut, da hier der Sachverstand liegt."

pirischen Untersuchungen bestätigt.⁷¹ Diese Praxis wird durch zahlreiche Bestimmungen rechtlich abgesichert.⁷² Gemäß § 23 Abs. I GGO II können die Interessenverbände zur "Beschaffung von Unterlagen" bei der Gesetzesvorbereitung herangezogen werden. In der Praxis werden sie allerdings, wie sich aus den Untersuchungen ergibt, in weitem Umfang an den Planungen für neue Gesetze beteiligt. Sie werden aufgefordert, Stellungnahmen abzugeben und zu Besprechungen eingeladen. Wie die Untersuchung Stammers deutlich macht, werden meistens nach solchen Besprechungen neue Entwürfe angefertigt. Dies läßt erhebliche Schlüsse auf den Einfluß der Verbände zu. So sind die dann dem Bundestag zugeleiteten Entwürfe meistens mit den Verbänden ausgehandelte Kompromisse, ohne daß kenntlich wäre, welche Gruppe sich am stärksten durchgesetzt hat. Weder die Abgeordneten noch die Öffentlichkeit erfahren, welche Teile der Entwürfe aus sachgerechten Erwägungen eine bestimmte Form haben und welche nur auf Grund gruppenegoistischer Einflüsse formuliert wurden.⁷³

Die aus der Untersuchung Stammers herleitbare These, daß in der politischen Realität die Interessenverbände die Gesetzgebung weit mehr beeinflussen, als die gewählten Abgeordneten⁷⁴, wird durch

71.) Vgl. Fußnote 63;

72.) Vgl. dazu grundsätzlich W. Neyse, Die Beteiligung von Interessenverbänden an der Gesetzesvorbereitung durch die Bundesregierung. 1968;

73.) Vgl. Th. Eschenburg, The Decline of the Bureaucratic Ethos in the Federal Republic. In: Political Corruption. (Hrsg.: J. Heidenheimer 1970, S. 259 ff.

74.) Eine Erscheinung, die in allen westlichen parlamentarischen Demokratien immanent ist. Vgl. dazu einige der letzten Veröffentlichungen: P. Kevener, Wirtschaft und Politik in Japan. Interessen-----

eine weitere Untersuchung, die sich auf den Bereich der Wehrpolitik bezieht, erhärtet.⁷⁵ Ausgehend von einer empirischen Untersuchung, wie insbesondere die Industrieverbände versuchten auf die Entscheidung zum Atomsperrvertrag Einfluß zu nehmen, wird ausgeführt: "Auch bei weniger grundsätzlichen Entscheidungen nutzt die Industrie alle Möglichkeiten zur Einflußnahme. Soweit es sich um Rüstungsaufträge handelt, richtet sie sich allerdings überwiegend an das Verteidigungsministerium oder das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung in Koblenz, weniger an den Verteidigungsausschuß. Nur in den relativ seltenen Fällen, wo die Vorentscheidungen des Ministers den Firmenvertretern noch gefährdet erscheinen, werden den Abgeordneten detaillierte "Aufklärungsschriften" zugesandt, um sie zu Gegenmaßnahmen zu veranlassen." ⁷⁶

In dieser Studie wird auch darauf hingewiesen, daß die größten wirtschaftlichen Interessenverbände auch den entscheidenden Einfluß auf den Planungsprozeß und nicht nur auf die Beschaffung haben. Dies wird darauf zurückgeführt, daß im Gegensatz zu den kleineren Interessengruppen, die sich im Berichtsbereich der Untersuchung für die Wehrpolitik in Form von Stellungnahmen interessiert haben und versuchen, Einfluß auf den Planungs- und Entscheidungs-

gruppen, politische Meinungsbildung und wirtschaftspolitische Entscheidungen.⁷⁷ S. H. Becker, Modern British Politics. A Study of Parties and Pressure Groups, 1965, S. 75 ff.; A. De Grazia, Public and Republic. Political Representation in America, 1973, S. 214 f. (220) mit weiteren Nachweisen; H. Eckstein, Pressure Group Politics. The Case of the British Medical Association, 1960; V. A. A. G. Politics, Parties and Pressure Groups, 1965; B. A. Grosz, The Legislative Struggle. A Study in Social Combat, 1953, S. 54 ff.;

75.) H. Schatz, Der Parlamentarische Entscheidungsprozess, Meisenheim, 1970

prozeß zu nehmen,den wirtschaftlich starken Ver -
bänden Sanktionsmittel zur Verfügung stünden.So
könne nicht mehr von der freien Entscheidung der
Mitglieder des Verteidigungsausschusses gesprochen
werden,sondern von einer "Außensteuerung durch die
Verbände."Insbesondere dann,wenn es um Entscheidun -
gen ginge,die die vitalen Interessen der Wirtschaft
berührten.In diesen Fällen sei der offene Markt
für Ideen und Meinungen regelmäßig beeinträchtigt,
da die übrigen Interessengruppen sich entweder
nicht betroffen fühlten -z.B.bei Grundsatzent -
scheidungen über ein neues Waffensystem -oder aber
nicht genügend politisches Gewicht und Sachver -
stand aufbieten könnten,um den Einfluss der In -
dustrie zu neutralisieren.⁷⁷

Die Feststellung,daß das Parlament weitgehend aus
dem Prozeß der Einflußnahme durch die Interessen -
verbände ausgeklammert wird,da die Interessenver -
bände nur tätig werden,wo die wichtigen Entschei -
dungen fallen,⁷⁸ bestätigt eine weitere Untersuchung
aus dem Bereich der Entwicklungspolitik von dem
Politikwissenschaftler Jürgen D e n n e r t.⁷⁹
Der Autor dieser Studie,der ein Referat vor der
Tagung der Vereinigung für Politische Wissenschaft
mit dem Thema "Außerparlamentarische Einflüsse auf
den Entwicklungsausschuß des Deutschen Bundestages"
halten sollte,sah sich dazu außerstande,da er im

77.)Vgl.zum Problem A. S a i p a,Politischer Pro -
zeß und Lobbyismus in der BRD und in den USA,1971;

78.)Insofern ist U. S c h e u n e r sehr zurück -
haltend,wenn er meint,es "drohe die Gefahr,daß die
Regierung in manchen Fragen über das Parlament hin -
weg direkt mit den Verbänden verhandelt und nach -
her die gesetzliche Lösung nur mehr ein Vollzugs -
akt der Legislative wird." a.a.O.S.398;Vgl.auch
H. K r ü g e r,Der Bundeswirtschaftsrat in verfas -
sungspolitischer Sicht.In:DÖV 1952,S.549;

79.)J. D e n n e r t,Außerparlamentarische Ein -

Verlauf der vorbereitenden Untersuchungen zu diesem Thema zu dem Schluß gekommen war, daß über außerparlamentarische Einflüsse im Bereich der Entwicklungspolitik auf den Bundestag kein Referat zu halten war. Alle Entscheidungen in der deutschen Entwicklungspolitik werden heute außerhalb des Parlaments vorbereitet und gefällt.⁸⁰ Er formulierte deshalb sein Thema um in "Außerparlamentarische und außeradministrative Einflüsse auf die deutsche Entwicklungspolitik".⁸¹

bb.) Schlußfolgerungen und Kritik.

Die Erkenntnis, die aus all diesen empirischen Untersuchungen über den Einfluß der Verbände auf den Gesetzgebungsprozeß zu gewinnen ist, ist die, daß weder das Parlament noch der einzelne Abgeordnete der Hauptadressat für die verbandliche Einflußnahme ist.⁸² Diese Meinung konnte sich in der deutschen politologischen Forschung wohl nur deshalb solange halten, weil man unter Lobbyismus in erster Linie die Einflußnahme auf die gesetzgebenden Körperschaften verstand. Hauptadressat, oder um den Begriff A. A l m o n d s zu verwenden, target structure⁸³ der Verbände ist jedoch in unserem Regierungssystem nicht das Parlament, sondern Regierung und Verwaltung.⁸⁴ Diese Feststellung bestätigt H e n n i s, wenn er schreibt: "Eine Erkundigung bei einer Reihe von Wirtschaftsv Verbänden

flüsse auf den Entwicklungsausschuß des Deutschen Bundestages, in: PVJ, 1970, Sonderheft: Probleme der Demokratie heute. S. 388 ff.;

80.) Ders., ebenda S. 388;

81.) Zur Interdependenz von Wirtschaft und Politik siehe auch B e c h t h o l d t, M o g g, Politikwissenschaft. S. 193 ff.

82.) So z.B. R. B r e i t l i n g, Die Verbände in der

ergab, daß der Kontakt zum Parlament - sei es zum Bundestag allgemein, den Fraktionen oder einzelnen Abgeordneten - zu den ganz seltenen Ausnahmefällen gehört." ^{84a}

Ferner bleibt festzuhalten, daß der Einfluß der Interessengruppen auf die Gestaltung der Gesetzgebung im Frühstadium erheblich ist. ⁸⁵ Dieser Einfluß ist nicht kontrollierbar und für die Öffentlichkeit wie ihre gewählten Vertreter nur in den seltensten Fällen durchschaubar. In der Regel werden im Parlament die Gesetzesvorlagen von der Regierung eingebracht. Bei diesen Vorlagen ist es nicht, oder nur spekulativ festzustellen, welche gesellschaftlichen Gruppen, in welchem Maß bei der Vorbereitung der Entwürfe ihre Vorstellungen durchgesetzt haben. Denn ein solcher Gesetzesentwurf erscheint als objektiv, dem Gemeinwohl verpflichtet, von der Sachkenntnis der Exekutive getragener Vorschlag. Zumindest wird er mit diesen Prämissen der Öffentlichkeit und dem Parlament vorgestellt. Nur wenn die Verbände hinter den Kulissen mit der Ministerialbürokratie und unten einander keine Einigung erzielen konnten, wird für sie das Parlament interessant. ⁸⁶

Bundesrepublik, 1955. Vgl. insbesondere die sehr angreifbaren Thesen auf S. 89 - 92;

83.) A. A l m o n d, A comparative study of interest groups and the political process. In: American Political Science Review, 1958, S. 270 ff. (278); ders.: Interessengruppen und politischer Prozeß. In: Vergleichende Analyse politischer Systeme, (Hrsg.: G. D o c k e r) S. 77 ff.; Ferner allgemein dazu: S. V e r b a n g, The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, 1966;

84.) Vgl. dazu G. B r a u n t h a l, The Federation of German Industry in Politics, 1965, insbes. S. 218 ff. und S. 229 ff.;

84a.) H e n z l i s, a.a.O. ; Kennzeichnend ist auch ein Ausspruch O. S u h r s, der einmal erklärte, "nach seinen Erfahrungen saßen die Lobbyisten zwei bis

Mit diesen Feststellungen soll die notwendige Arbeit der Verbände nicht disqualifiziert werden, je - doch ist ihre unkontrollierte Einflusnahme mit den Prinzipien der Demokratie insbesondere dem Grundsatz der Transparenz und Kontrolle nicht mehr vereinbar. Das verbandliche Wirken in seiner Unkontrolliertheit wird zu einer wesentlichen Ursache für den dargestellten Funktionsverlust der Legislative. Wenn man sich auf die Suche nach Lösungen für die parlamentarische Misere begibt, kann man deshalb das verbandliche Wirken als Problemfeld nicht außer Acht lassen. Nur wenn ein Lösungsvorschlag auch dieses Wirken mit umfasst, kann er die Möglichkeit in sich bergen, den Funktionsverlust des Parlaments sowohl hinsichtlich der Kontrolle, als auch in seiner Legislativfunktion aufzuhalten.

drei Stunden täglich bei den Referenten der Ministerien, aber nur zwei bis drei Minuten im Bundestag." (Sitzungsprotokoll v. 25/26. 10. 1954 einer Tagung der Parlamentspräsidenten in Hannover. S. 70)

85.) Vgl. P. Berrnholz, einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung. In: Kyklos, Vol. XLII, 1969, S. 276-288;

86.) Dabei ist die Einflusnahme nicht nur darauf gerichtet, bestimmte Vorstellungen in den Gesetzgebungsprozeß einzubringen. Oftmals geht es auch um das "Nondecision - Making". Vgl. M. A. L. ten Boren, Notwendigkeit gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung, in: GM, 1971, S. 527; Ein Beispiel: Der "Leberplan" zur Verkehrspolitik.

Problemfeld II :

2. Gefahren und Risiken des verbandlichen Wirkens.

Es liegt nicht in der, schon in der Einführung dar -
gelegten Konzeption dieser Arbeit, hier noch ein -
mal die gesamte Problematik des verbandlichen Wir -
kens aufzurollen. Es soll hier nicht darum gehen,
eine systemtheoretische Eingliederung des Ver -
bandswirkens zu versuchen.² Dieses Wirken wird als
verfassungspolitische Tatsache akzeptiert. In dieser
Arbeit soll untersucht werden, ob die hier ent -
wickelte Konzeption eines Bundeswirtschafts - und
Sozialrates dazu beitragen kann, gewisse extra -
konstitutionelle Entwicklungen in diesem Bereich
in der täglichen praktischen Politik abzuwehren
und damit diese Entwicklungen auch wieder verfassung
rechtlich und -politisch in den Griff zu bekommen.
Es handelt sich deshalb in diesem Abschnitt -wie
in dem vorhergehenden bezüglich des Parlaments -
um eine Problemerinnerung, die noch straffer er -
folgen kann, da schon in dem vorigen Problemfeld I
zahlreiche Fragen, die mit dem verbandlichen Wirken
im Zusammenhang stehen, mit aufgeworfen werden sind.

Ohne Zweifel ist die Einordnung der verbandlichen
Gruppen in den gesamtstaatlichen Willensbildungs -
prozeß eine der Grundfragen unserer parlamenti -
schen Ordnung, von deren Lösung nicht mehr und nicht
weniger als das Überleben des demokratischen Staa -
tes abhängen wird. Denn dieser Staat ist gefährdet,

1.) Aus der umfangreichen Literatur zu diesem Thema
seien hier lediglich genannt: G. Leibholz,
Staat und Verbände, VVDStRL, H. 24, 1966, S. 5 ff.; H.
Huber, Staat und Verbände, Tübingen, 1958; ders.:

wenn fundamentale Entscheidungsgewalt nicht mehr von seinen legitimierten Repräsentanten abhängt, sondern von Gruppen, die wie später noch auszuführen sein wird, nicht einmal immer in sich selbst demokratisch aufgebaut sind. Dies bedeutet in letzter Konsequenz, daß diese Entscheidungsgewalt von den legitimierten Organen auf einzelne Gruppen - funktionäre übergehen könnte. wie stark die Gefährdung schon geworden ist, zeigen empirisch belegbare Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit.

Als die "sozialliberale Koalition" einen, den Industrie und Handwerksverbänden unvertretbar erscheinenden Kurs in der Reform der Berufsausbildung einschlagen wollte, stieß dieses Reformvorhaben

Die Umwälzung im Staatsgefüge durch Verbände, in: ORDO, Bd. 7, 1955, S. 189 ff.; Schaeuner, Grundfragen des modernen Staates, in: Recht, Staat und Wirtschaft, Bd. III, 1951, S. 126 - 165; ders.: Referat in: Der Staat und die Verbände - Gespräch des DZI, 1957, 10 - 18; R. Herzog, Das Verbandswesen im modernen Staat, in: Gesellschaft und Politik, 1965, S. 4 ff.; J. Ossner, Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens, 1961, Badura, F., Besprechung von G. Mittkampfer (d.a.C.), Grundgesetz und Interessenverbände, in: JZ 1965, S. 551 f.; W. Weber, Der Staat und die Verbände, Referat in: Der Staat und die Verbände, 1957, S. 19 ff.; M. Petermann, Die Grenzen der Mitwirkung der privaten Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben, 1960; Auf weitere Literatur ist bei der Behandlung von Einzelfragen verwiesen.

2.) Mit Blick auf diese systemtheoretische Diskussion soll hier lediglich die Bemerkung gestattet sein, daß es hier zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen empirischer Sozialforschung, Sozialpsychologie, politischer Wissenschaft und Staatsrechtswissenschaft kommen muß. Nur so könnte der vielfach zu enge methodische Ansatz in den einzelnen Disziplinen überwunden werden und das Feld für eine theoretische Einordnung des verbandlichen Wirkens bereitet werden, die empirisch zu begründen ist. Nur von diesem Ansatz her, ist eine staatsrechtliche Theorie auch in der Lage, nicht nur die Wirklichkeit zu erfassen, sondern Entwicklungen zu erahnen und Alternativen anzubieten.

auf den Widerstand der genannten Verbände. Dies hatte zur Folge, daß die dort organisierten Betriebe weniger Ausbildungsstellen zur Verfügung stellten. Damit wurde erreicht, daß die geplante stärkere Integrierung der beruflichen Ausbildung in das allgemeine Schulwesen vorläufig wohl kaum verwirklicht werden kann, da der Staat diesem Druck nichts entgegenzusetzen hat. Insbesondere kann er keine Lehrstellen in dem erforderlichen Ausmaß zur Verfügung stellen.

Gleich wie man das spezifische Problem der Berufsausbildung beurteilen mag, stellt sich die Frage, ob es organisierten Interessen erlaubt sein kann, Vorhaben und Entscheidungen der von der Mehrheit der Bevölkerung getragenen Entscheidungsorgane, aus welchen Gründen auch immer, zu blockieren.

Ein weiteres Beispiel der ins Leere laufenden Autorität der legitimierten Organe, liefert das Verhalten der multinationalen Ulkonzerne während der Energiekrise. Jedermann war deutlich, daß das Schicksal der gesamten Volkswirtschaft nicht nur von dem außerhalb der Einflußnahme des Staates liegenden arabischen Verhalten abhängig war, sondern zu einem wesentlichen Teil auch von dem Wohlwollen dieser Konzerne. Die in Belgien tatsächlich ausgesprochene Drohung, die Konzerne würden eine Liefersperre über das Land verfügen, falls die Regierung einer Preis-erhöhung nicht zustimmen würde, stand auch in der Bundesrepublik unausgesprochen im Raum.

Jedoch wäre es falsch, den Staat nur in Abhängigkeit von Großkonzernen und Industrieverbänden zu

sehen, auch wenn das in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion à la mode ist? Dieser Staat ist genauso gefährdet durch die Machtausübung anderer organisierter Interessen. Der Bogen spannt sich von den Gewerkschaften bis hin zu dem Bauernverband. Je technisierter eine Gesellschaft wird, desto anfälliger und abhängiger wird ihr Funktionieren von dem Wohlverhalten all dieser Gruppen. Dabei spielt die Größe der jeweiligen Organisation keine Rolle mehr. Dies wurde deutlich bei dem Streik der Fluglotsen.⁴

Neben der offensichtlichen Möglichkeit des Streiks oder des Boykotts, durch den all diese Gruppen das Gemeinwesen empfindlich stören, oder wie die Beispiele Englands und Italiens zeigen, teilweise auch lahmlegen können, steht ihnen noch eine weite Palette mittelbarer und direkter Einwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung, mit denen sie den politischen Entscheidungsprozeß beeinflussen. Einzelheiten wurden oben aufgezeigt. Die Gefahr, daß die Entwicklung derart eskaliert, daß sich diese Kräfte über kurz oder lang sich nicht mehr mit Einflußnahme begnügen, sondern an Stelle der gewählten Institutionen entscheiden und letztere nur noch geduldete formal-demokratische Etikette sind, ist nicht ernst genug zu nehmen.

Wenn, wie hier Vorschläge gemacht werden, wie dieser Gefahr begegnet werden kann, dann ist dabei zu beachten, daß es nicht darum gehen kann, die Verbände

3.) Vgl. z.B.: U. J a e g g i, Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik, 1968; Vgl. auch: W. E u c k n e r, Zum Demokratieverständnis der neuen Linken, in: Beilage zum "Parlament", 1969, Bd. 32;

4.) Th. E s c h e n b u r g, Herrschaft der Verbände? 1956, S. 64 sieht die feudalen Lehnsherren durch die mächtigen Gruppen ersetzt, die durch wirksame Aktionen gleiche Herrschaft als Minderheit ausüben.

nun umgekehrt von staatlicher Gewalt abhängig zu machen. Dies wäre dann das Ende der für die Demokratie notwendigen pluralistischen Gesellschaft. Worum es alleine geht ist, die Verbände hinsichtlich ihres Wirkens stärker als bisher in die gesamte staatliche Verantwortung zu nehmen.⁵ Es geht darum, daß ihnen durch institutionelle Einrichtungen und Absicherungen eine ihrer tatsächlichen Macht korrespondierende Verantwortung deutlich gemacht wird. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat könnte das institutionelle Forum sein, wo ihnen diese Verantwortung für das Ganze deutlicher werden kann. Hier könnte die Chance liegen, daß das Wirken der Verbände mit einem Maximum an Freiheit, Publizität und Transparenz als Voraussetzungen eines offenen demokratischen Prozesses verbunden wird. In einer solcher Institution könnte zumindest ein Ansatz zur Lösung des von Kaiser als die Verfassungsfrage des 20. Jahrhunderts bezeichneten Problems, "die gegebene und notwendige Relation von Interessengruppen und Staat ihrer Gefahren für Staat und Organisation zu entkleiden und sie konstitutionell in Form zu bringen", liegen.⁶ Noch allgemeiner gesehen geht es darum, Verfahren zu entwickeln, aus denen sich mehr Legitimation für das faktische und nicht ausschließbare Verbandswirken ergibt, und dadurch gleichzeitig

5.) Nicht zu Unrecht meint H. Krüger, daß die Bemühungen um einen BWSR offenbar den Sinn hätten, die Lücke des GG bezüglich der Verbände zu schließen und daß der Aufnahme der Parteien in die formelle Verfassung durch ein entsprechendes Verfahren gegenüber den Verbänden des Wirtschafts- und Arbeitslebens ergänzt werden sollte. In: Der Bundeswirtschafts- (und Sozialrat) in verfassungspolitischer Sicht, DöV 1952, S. 545; Vgl. hierzu auch W. W. Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 1951, S. 47: "Nirgendwo gedenkt das Grundgesetz der Ordnungen, der berufständischen, wirtschaftlichen, gewerkschaftlichen, kirchlichen Gruppierungen oder Klassen, in denen das Volk gegliedert lebt, um ihm von dort aus den Zugang zur politischen Willensbildung zu erschließen.";

die Autonomie der staatlichen Organe zu wahren.

6.) J.H. K a i s e r, Die Repräsentation organi -
sierter Interessen, 1956, S. 308;

II. Über die Zweckmäßigkeit der Ausrichtung eines Bundeswirtschafts - und Sozialrates am Beispiel des Conseil Economique et Social der V.Republik.

1. Einführung:

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion über die Errichtung eines Bundeswirtschafts - und Sozialrates spielt der Conseil Economique et Social der V. Republik Frankreichs eine bedeutende Rolle.¹ Dies ist nur allzu verständlich, da es leichtfertig wäre, eine solche Institution in der Bundesrepublik zu errichten, ohne die Erfahrungen die eine vergleichbare Institution in dem Nachbarland erbracht hat, auszuwerten. Da bislang keine umfassenden Untersuchungen über den Conseil Economique et Social der V. Republik vorliegen, soll im folgenden Abschnitt dies nachgeholt werden. Damit ist die Hoffnung verbunden, daß die Diskussion, soweit sie sich auf den Conseil Economique et Social der V. Republik im Zusammenhang mit der Errichtung eines Bundeswirtschafts - und Sozialrates bezieht, sachlicher und fundierter wird. Auf die in der Diskussion auch oft genannten Beispiele des vorläufigen Reichswirtschaftsrats², des Wirtschafts - und Sozialausschusses der EWG³ und all der anderen zahlreichen

1.) Vgl. zur Diskussion: E. F o r s t h o f f, Zur Problematik des Bundeswirtschaftsrats, in: DVV 1952, S. 714 ff.; M. B u k o w, Der Bundeswirtschaftsrat, in: Mitteilungen des VCI, 1950, H. 9, S. 1ff.; H. K r ü s e r, a.a.O.; H. P e t e r s, Nichtwirtschaftliche Organisationen im Bundeswirtschaftsrat?, in: DVV, 1952, S. 55ff.; H. D i e g, Integration nebenverfassungsmäßiger Kräfte durch einen Bundeswirtschaftsrat, in: DVV 1952, S. 559 ff.; F. D i e t z, Kammern oder Wirtschaftsräte, in: FAZ v. 19.3.1971; E. L u d a, Wirtschaftsräte - keine demokratische Lösung, in: FAZ v. 24.5.1971; W. S e i d e n f u s s, Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates, 1962; R. L e i c h t, in: SZ v. 11.3.1971.

ähnlichen Gremien in inner- und ausser-europäischen Ländern,⁴ soll hier nicht eingebracht werden. Einmal liegen zu diesen Beispielen in den meisten Fällen Untersuchungen vor, zum anderen erscheint es besonders interessant, zu untersuchen, wie ein solches Gremium in einem Land mit vergleichbarer Entwicklung arbeitet.

Dabei kann auf eine kurze geschichtliche Darstellung nicht ganz verzichtet werden, da nur so eine richtige Einordnung des heutigen Conseil Economique et Social möglich wird.⁵

2. Der erste Conseil Economique von 1945 - 1956.⁶

Der wesentliche Unterschied zu dem Conseil Economique et Social der V. Republik ist schon aus der verschiedenen Bezeichnung zu ersehen. Bis 1958, bis zur Schaffung der V. Republik unter General de Gaulle, gab es nur den Conseil Economique, dessen Schwergewicht auf der Vertretung und Behandlung

2.) Vgl. insbesondere: G. P a p p e r i t z, Geschichte und Problematik des Reichswirtschaftsrates, Diss. 1956; H. F i n e r, Representative Government and a Parliament of Industry. A Study of the German Federal Economic Council, 1923;

3.) Vgl. F. F i s c h e r, Die institutionalisierte Vertretung der Verbände in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 1966, S. 93 ff.; R i t t s t i c k, Wirtschaftsverbände und Europäische Gemeinschaften, 1967; N e u r e i t h e r, Wirtschaftsverbände im Prozeß der europäischen Integration, in: Politische Dimensionen der Europäischen Gemeinschaftsbildung, (Hrsg.: C. F. F r i e d r i c h), 1968;

4.) Einen recht guten Überblick gibt R. K r i s a m, Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der öffentlichen Gewalt, 1963;

5.) Zur Vertiefung vgl. besonders R. G e b e r t h, Bundeswirtschaftsrat und Conseil Economique, Diss. 1961, der auf die ausführliche geschichtliche Entwicklung abstellt.

6.) Vgl. H. de V i l l e d a r y, Le Conseil national economique, Diss., 1934;

wirtschaftlicher Interessen unter Auslassung der sozialpolitischen Probleme lag.⁷ Der Conseil Economique von 1925 trat zu seiner ersten Sitzung am 22.6.1925 zusammen. Diese Institution war die Frucht jahrelanger Diskussionen⁸ und weit in die Historie reichender Versuche und Ansätze, die verschiedenen Strömungen des wirtschaftlichen Lebens an der Staatsführung zu beteiligen und zu integrieren.⁹ Der Conseil bestand aus 47 Mitgliedern.¹⁰ Eine Zahl, die im Vergleich mit dem heutigen Conseil Economique et Social und den Zahlen, die in den Vorschlägen für die Schaffung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates genannt werden, außerordentlich niedrig erscheint. Neunzehn Mitglieder des Rates repräsentierten die Gruppe der Lohn- und Gehaltsempfänger, weitere neunzehn Sitze waren der Gruppe der Wirtschaft und Landwirtschaft zugeteilt.¹¹ Die

7.) Vgl. allgemein dazu Y. T e d e s c h i, Le Conseil national économique et l'organisation de la production en France. 1927;

8.) Vgl. E. G. L a m b e r t, La représentation politique des intérêts professionnels. 1929, S. 140 ff.; C. A n c e y, L'organisation économique, 1929, S. 34 ff.

9.) Vgl. P. L a m a r q u e, Pour une Histoire du Conseil économique, in: "Les Informations du Conseil". Nr. 1, April 1957, S. 25; Zur Vorgeschichte ferner: R. P i c a r d, Le Conseil National Economique en Allemagne et en France. In: Revue internationale du Travail, 1929, S. 304 ff.;

10.) Jedes dieser Mitglieder hatte zwei Stellvertreter. Vgl. Art. 5 Abs. II des décrets vom 16.1.1925 a. a. O. i. V. m. Art. 2 des 1^{er} Arrêté du 9.4.1925 déterminant les conditions de fonctionnement du Conseil National Economique.

11.) Zur Frage der Zusammensetzung siehe besonders ~~I. D. D. C. U. M. S. N. T. S. T. I. O. N. - E. Z. Z. C. E. I. S. E~~ = Notes et Etudes Documentaires - horsy. v. 1. 1927
12.) Vgl. hierzu: J. L a m a r q u e, Vgl. auch C. T. P. a. n. t. o. n. a. n. d. 1. P. o. u. d. e. n. t. La représentation professionnelle. Les conseils économiques en Europe et en France. 1927, S. 158;

verbleibenden neun Mitglieder vertraten die Verbraucher, gemeinnützige Organisationen und Familienorganisationen. Bemerkenswert ist die Berücksichtigung der Verbraucher, deren Vertretung in staatlichen, mit wirtschaftlichen Fragen befaßten Gremien, wie z.B. der konzertierten Aktion in der Bundesrepublik, bis heute stark zu wünschen übrig läßt.

Offenbar bewährte sich die geringe Zahl der ständigen Mitglieder des Conseil Economique nicht. In einer Reform wurden die bisher als stellvertretende Mitglieder fungierenden Personen zu ordentlichen Mitgliedern ernannt.¹² Auf diese Weise wurde die Zahl der Mitglieder verdreifacht. Der Premierminister war gleichzeitig Präsident des Conseils.¹³ Das Gremium war in sechs Arbeitskommissionen gegliedert, die sich wöchentlich trafen. Diese Kommissionen können als Vorläufer der heutigen "sections" des bestehenden Conseil Economique et Social angesehen werden. Auf Grund des Fehlens eines eigenen wissenschaftlichen Mitarbeiterstabes waren diese Kommissionen des ersten Conseil Economique auf die Mitarbeit und Kooperationsbereitschaft des Wirtschaftsministeriums angewiesen, wollten sie überhaupt einigermaßen sinnvoll tätig werden.¹⁴ Dennoch erschien sowohl der Wirtschaftsminister als auch alle anderen Stellen auf deren Kompromisbereitschaft der Conseil Economique angewiesen war, nicht bereit, diese Unterstützung zu ge-

12.) Décret du 19.1.1936, JO 1936, p. 738;

13.) Vgl. J. B e n d a, La conception traditionnelle du Gouvernement en France, S. 1 - 6, in: L'Avenir de la France pour l'étude des problèmes politiques, économiques et sociaux d'après guerre, Nr. 6, 1944;

14.) Allerdings sah Art. 11 des Décrets von 1925, a. a. O. vor, Experten zu berufen.

währen.¹⁵ Überhaupt führte der Conseil Economique auf Grund des Mißtrauens seitens des Parlaments, welches befürchtete, seine Funktion würde durch die Arbeit des Conseil Economique geschwächt, und der daraus resultierenden übervorsichtigkeit des Rates, sich zu den anstehenden wirtschaftspolitischen Fragen dezidiert zu äußern, ein weitgehend unbeachtetes Schattendasein.¹⁶ Auch der Ministerpräsident, der nominell Präsident des Conseil war, holte nur selten den Rat dieser Institution für seine Entscheidungen auf wirtschaftlichem Gebiet ein. Keine gesetzliche Bestimmung sah die zwingende Konsultation vor. Der Art. 18 der Verordnung, die den Conseil geschaffen hatte, sah lediglich vor, daß die Regierung den Rat über alle Gesetzesvorhaben, die den wirtschaftlichen Bereich betrafen, unterrichten müsse. Eine Konsultationspflicht ließ sich aus dieser Verordnung nicht ableiten.¹⁷

Das Verhältnis des Conseil zur Legislative beschränkte sich darauf, daß das Parlament die Möglichkeit hatte, in seinen Ausschüssen, die sich mit wirtschaftlichen Fragen befassten, Berichterstatter des Conseil zu hören. Dieses Recht nahm das Parlament jedoch aus den oben dargelegten Gründen kaum in Anspruch.

Die relative Bedeutungslosigkeit dieses ersten Conseil Economique wurde auch nicht durch das Recht, das in Art. 7 der genannten Verordnung verankert war, aus eigener Initiative Gutachten

15.) Vgl. C. Lautand, A. Poudoux, a.a.O., S. 142 - 151; Ferner auch G. Dubost, Le Conseil National Economique, 1928, S. 25 ff.;

16.) Vgl. M. Aubry, Le Conseil Economique, 1953, S. 18; E. Caraguel, La nouvelle constitution française, 1928, S. 28;

17.) Décret du 16.6.1925, a.a.O.

und Stellungnahmen anzufertigen und dem Minister -
präsidenten zuzuleiten, der daraufhin in einer
Frist von einem Monat antworten mußte, gemildert.
Denn dieses Recht blieb nahezu ungenutzt, weil der
Conseil eine solche Initiative nur dann ergreifen
konnte, wenn mindestens zwei Drittel seiner Mit -
glieder einer solchen Initiative zustimmten.¹⁸ Ein
solches Quorum kam in den seltensten Fällen zu -
stande.

Der Rat des Conseil Economique wurde im Grunde ge -
nommen von keiner der an der gesetzgeberischen
Planung und Entscheidung beteiligten Institutionen
gewünscht und als überflüssig angesehen.¹⁹ Um dem
Conseil Economique dennoch einen angemessenen Teil
in dem Planungs - und Entscheidungsprozeß zu
sichern, hätte es eines kämpferischen, von seiner
Aufgabe überzeugten Engagements seiner Mitglieder
bedurft. Eine solche kämpferische Perspektive für
die Partizipation der wirtschaftlichen Kräfte am
Planungs - und Entscheidungsprozeß mittels eines
solchen Gremiums fehlte vollständig. Man zog es
vielmehr vor, in den grauen Zonen der direkten ver -
bindlichen Einflußnahme auf die Exekutive und in
geringerem Maß auf die Legislative die Interessen
des jeweiligen Verbandes zur Geltung zu bringen.²⁰

18.) Zur fehlenden Unabhängigkeit des Conseil Na -
tional Economique gegenüber der Regierung vgl. R.
C h a v a g n e s, D'un véritable Conseil National
Economique, in: Revue politique et parlementaire,
März 1949, S. 210 ff.;

19.) Man betrachtete den Conseil eher als "Clear -
ing - house," einen Ort beständiger Kompensation
und Transformation. Vgl. G. S c a l l e s, Le Conseil
National Economique, in: Revue politique et parle -
mentaire, 1924, S. 102; Vgl. auch G e r b e r t h, a.a.O.
S. 53;

20.) E. G. L e w i s, The Operation of the French
Economic Council, in: American Political Science Re -
view 1955, S. 72;

Es fehlte nicht nur die kämpferische Perspektive für den Conseil, sondern im Gegenteil, außer einigen Reformsozialisten, die hofften, durch eine solche Institution den Niedergang des Parlaments aufhalten zu können, waren die wesentlichen politischen Gruppen dem Conseil National Economique feindlich gesinnt.²¹ Eine Ausnahme bildeten die nichtkommunistischen Gewerkschaften wie die CGT und CFDT. Ähnlich wie heute in der Bundesrepublik der Deutsche Gewerkschaftsbund, betrachteten sie eine solche Institution als Mittel, die wirtschaftliche Demokratie und überbetriebliche Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich durchzusetzen.²² Allerdings sahen sie in dem damaligen Conseil, der eher einem wissenschaftlichen Beirat glich,²³ keine Möglichkeit diese Ziele effektiv durchzusetzen. Konsequenterweise forderten sie mehrfach eine Reform der Institution.²⁴ Nicht zuletzt auf Grund dieses ständigen Drängens konnte nach dem Kriege ein reformierter Conseil Economique seine Arbeit aufnehmen. Ob allerdings die Reformen tiefgreifend genug waren, wird im folgenden Abschnitt zu untersuchen sein.

21.) Vgl. L. P e r r i n, représentation professionnelle et socialisme, 1928, S. 110 f.;

22.) So die C.G.T. in einem Manifest "L'actualité du Plan", 1946, S. 41 und in zwei weiteren Veröffentlichungen, "La Réorganisation Economique dans la Liberté" und "La C.G.T. présente un Plan de Renovation Economique."

23.) So N. de Villédor y, Le Conseil National Economique et la Représentation professionnelle 1931, S. 160; Vgl. auch J. B e y o l, Le fonctionnement du Conseil Economique, in: Droit Social, April 1948, S. 128: Die Arbeitsergebnisse seien in erster Linie "wertvolle Dokumente für die wirtschaftswissenschaften gewesen." Zitiert nach G e r b e r t h, a.a.O. S. 55, FN 3;

24.) Siehe FN 22;

5. Der Conseil Economique der IV. Republik²⁵
von 1946 - 1958.

Auch über die Rolle des Conseil Economique der IV. Republik²⁶ bestanden tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten zwischen den politischen und gesellschaftlichen Gruppen Frankreichs.²⁷ Es ist in -
teressant, darauf kurz einzugehen, da sich diese Diskussion in der Bundesrepublik heute nahezu wiederholt, wenn es um die Errichtung eines Bundes -
wirtschafts - und Sozialrats geht. Während die einen den Conseil Economique als Krönung wirtschaftlicher Demokratie, gleichermaßen als Überbau zur individualbetrieblichen Mitbestimmung sehen wollten, legten die anderen, vorwiegend von Saint Simon beeinflusste Technokraten und merkwürdigerweise auch Sozialisten, das Schwergewicht der von dem Conseil zu erfüllenden Funktion auf die technische Beratung der Regierung.²⁸ Auch die Kommunisten wollten den Conseil Economique nur als Hilfsorgan der Regierung und des Parlaments verstanden wissen. Dies ist insofern erklärbar, als die Kommunisten befürchteten, daß durch eine allzu ausgeweitete Mitbestimmung im betrieblichen und gesamtwirtschaft -

25.) Zwischen 1936 und 1940 existierte ein modifizierter Conseil National Economique. Vgl. Loi portant institution, organisation et fonctionnement d'un Conseil National Economique, in: JO 1936, S. 3186. Da dieser Conseil sich nicht wesentlich von den beiden hier behandelten unterscheidet, wird hier zur Vertiefung auf Geberth, a.a.O., S. 63 - 72 verwiesen. Allerdings erscheint fraglich, ob man, wie Geberth es tut, diesen Conseil als selbständigen bezeichnen kann und nicht nur eine Modifizierung vorliegt.

26.) Vgl. A. Hauriou, La Constitution de 1946 et le 13 mai 1958, in: Les Cahiers de la Republique, 1958 S. 26-34; Zur Entstehungsgeschichte vgl. auch Y. A. R. Chambaute, Conseil Economique et régime dém -

lichen Bereich das kapitalistische System zu sehr gestärkt wurde. Vielleicht befürchteten sie auch, daß gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung letzten Endes zu einer Transformation des kapitalistischen Systems führen könnte, ohne eine Garantie zu haben, daß diese Transformation eine Ordnung in ihrem Sinne implizieren würde.

Obwohl Art. 25 der Verfassung²⁹ der IV. Republik³⁰ schon kurz die Funktion des Conseil Economique ausgrenzte, wurde die genaue Form und Organisation des Conseil Economique der IV. Republik erst in der Organisationsakte vom 27. Oktober 1946 festgelegt. Dieses Gesetz war ein mehr oder weniger schlecht geratener Kompromiss zwischen den Anhängern der divergierenden Auffassungen über die Funktion eines solchen Gremiums.³¹ Infolge dieses Kompromisses konnte man den Conseil weder als Mittel zur gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung noch als ein wirksames institutionalisiertes Beratungsorgan der Entscheidungsträger im parlamentarisch-politischen Prozeß bezeichnen.³² Zwar

cratique, in: Politique, Juli/August 1948, S. 578 ff.;

27.) Vgl. dazu P. S i g a u d, Le Conseil Economique en France de 1947 à 1955, Diss. 1955, S. 97 ff.;

28.) Vgl. Documents français, 1947, S. 5 - 7, Sonderheit über den Conseil Economique; J. R e v o l, Le Fonctionnement du Conseil Economique, in: Droit Social, April 1948, H. 11, S. 12 ff.;

29.) Texte de la Constitution du 28. septembre 1946 in: L'année politique. Revue chronologique des principaux faits politiques, économiques et sociaux de la France, 1946, S. 69;

30.) Zur deutschsprachigen Literatur über die Verfassung der IV. Republik: B. W e r n e r, F ü s s - l e i n, Frankreichs neue Verfassung, in: Jahrbuch für internationales und Ausländisches Öffentliches Recht, 1948, S. 175 ff.;

31.) J. R i v e r, Le Conseil Economique in Heft XXXI. der Collection Droit Social, 1948, S. 35;

beriet der Conseil die Regierung, sofern diese den Rat in Anspruch nehmen wollte, aber eine Verpflichtung dazu bestand lediglich im Rahmen der Vorbereitung des Wirtschaftsplanes. Jedoch waren weder Regierung noch Parlament grundsätzlich bereit, über das unbedingt notwendige Maß hinaus den Conseil National Economique in ihre Arbeit einzubeziehen.³³ Beide aus nahezu identischen Gründen. Sie fürchteten eine Einschränkung ihrer Autonomie und damit ihrer Macht. Auch hier bestätigte sich die Erkenntnis, daß Machtträger im politischen Prozeß nicht bereit sind, sei es auch nur, um objektiv bessere Entscheidungen zu treffen, Veränderungen des status quo, die ihre Funktion mit einem Risiko belasten könnten, hinzunehmen.

Erst in jüngster Zeit, nachdem das Parlament an einer sich akzellerierenden Bedeutungslosigkeit,³⁴ die unter de Gaulle begann und sich in der Ära Pompidou noch verdeutlichte, leidet, scheint es den Conseil Economique et Social, den Nachfolger des Conseil National Economique, eher als Verbündeten gegen das Übergewicht der Exekutiven zu betrachten.³⁵ Ob diese Betrachtungsweise realistisch ist,

32.) So gab der Conseil von April 1951 bis April 1954 von 105 Stellungnahmen nur 4 im Auftrag der Regierung und lediglich 5 auf Initiative des Parlaments ab. Vgl. auch K.J. Uthmann, Institutionelle Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaftsverbänden, in: Staat und Verbände, hrsg.: Bundesverband der Deutschen Industrie, 1958, S. 15.

33.) Vgl. B. y. e, Le Conseil Economique, in: ES für J. M a g n o l, 1948, S. 59 ff. (56)

34.) Die überwiegende Zahl aller französischen Abgeordneten ist von dem Niedergang des Parlaments überzeugt. Vgl. R. C a y r o l, J. P a r o d i, C. I s m e l, L'image de la fonction parlementaire chez les députés français, in: Revue française de Science politique, 1971, S. 1173 - 1206; Vgl. auch A.

und nicht nur ein Wunschbild des nach einem neuen Selbstverständnis suchenden Parlaments der V. Re - publik, wird später zu untersuchen sein.

An der Bedeutungslosigkeit des Conseil Economique von 1946, die auch nicht durch eine gewisse Unabhängigkeit ausgeglichen wurde, änderte auch die Tatsache nichts, daß einige Politiker den Conseil "zu einem Zentrum der wirtschaftlichen Organisation" Frankreichs machen wollten.³⁶ Er war und blieb, wie der erste Conseil Economique, ein kaum beachteter Baustein im parlamentarischen Gebäude der französischen Nation.³⁷ Sein Präsident J o u - h a u x ³⁸ wurde für seine Bemühungen, den Conseil aus seiner Vernachlässigung durch die übrigen parlamentarischen Institutionen herauszuführen, ³⁹ sowohl von der Rechten als auch Linken angegriffen. Resultat seiner Bemühungen war immerhin das Dekret von 1951, das einige geringfügige Aufwertungen brachte, auf die hier nicht näher eingegangen werden braucht, da sie die Rolle des Conseil nicht wesentlich aufwerteten.⁴⁰

Die Probleme der mangelnden Beachtung durch die übrigen politischen Macht - und Entscheidungsträger änderten sich auch nicht unter dem Nach -

D u h a m e l, Qual'è il ruolo del parlamento nelle democrazie moderne?, in: Bulletin Information constitutionnel parlementaire, 1971, S. 359 ff.;

35.) So auch J. L. S. H a y w a r d, "Private Interests and Public Policy", 1970, S. 16;

36.) So der spätere Ministerpräsident H e r r i o t bei der Eröffnungssitzung des Conseil im März 1947 Redemanuskript, nicht veröffentlicht im Archiv des Conseil Economique et Social;

37.) Vgl. G. V e d e l, La démocratie à refaire, 1963, S. 33; A m a t i e r, in "Le Monde" v. 27.4.1947, S. 6;

38.) Die Akkumulation der Ämter des Premierministers mit dem des Präsidenten des Conseil wurde zu diesem Zeitpunkt nicht mehr aufrechterhalten.

folger von Jouhaux, dem Präsidenten Emile Roche. Allerdings variierte der Einfluß mit wechselnden Personen auf der politischen Szene. So gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen dem Conseil und Mendes France fruchtbar, scheiterte jedoch vollkommen zwischen dem Conseil und Guy Mollet.⁴¹ Der erste war ein ehemaliger Parteifreund des Präsidenten Emile Roche, der andere ein ehemaliger politischer Gegner.

Diese Beispiele machen deutlich, daß ein solches Gremium nur dann eine sinnvolle Arbeit leisten kann, wenn es institutionell derart abgesichert wird, daß es nicht vom Wohlwollen der Exekutive abhängig ist.

39.) Vgl. "Le Peuple" v. 6.1.1949; "Le Combat" v. 21. 8.1951;

40.) H. W. E h r m a n n, Organized Business in France, 1957, S. 254. Er spricht von "obvious failure of the Council to influence the work of either the legislature or the executive." Siehe auch dazu H. S e l l i g s o n, An Evaluation of the Economic Council of France. In: Western Political Quarterly, VII, 1957, S. 36 - 50;

41.) Siehe B y é, Le présent et l'avenir du Conseil Economique, in: Politique, Nr. 4, 1948, S. 59ff.; Ferner: P. M. W i l l i a m s, Crises and Compromise. Politics in The Fourth Republic, 1964, S. 298, Fußnote 30;

4. Der Conseil Economique et Social der V. Republik.

a.) Die möglichen Modelle.

Als man den heutigen Conseil Economique et Sozial, trotz der anfänglichen Bedenken General de Gaulles, in die Verfassung der V. Republik von 1958 aufnahm, stand nicht zur Diskussion, ob dieser Conseil auch die Funktion haben sollte, das Parlament durch eine beratende Hilfe zu stärken.⁴² Ähnlich wie heute in der Bundesrepublik, wurde auch damals in der französischen Öffentlichkeit übersehen, daß ein solches Gremium durchaus die Aufgabe übernehmen könnte, das Parlament durch sachgerechte Beratung in wirtschaftlichen und sozialen Fragen gegenüber der Exekutiven zu stärken und zu einer größeren Transparenz der Entscheidungen auf diesen Gebieten beizutragen.⁴²

Damals, wie heute, stand im Mittelpunkt der Erwägungen die Frage, wie durch einen solchen Rat die wirtschaftlichen Kräfte in den politischen Planungs- und Entscheidungsprozeß einbezogen werden könnten, auf welche Weise man die Verbände in die Gesamtverfassung integrieren könnte. Damals, wie heute, standen zahlreiche Vorschläge zur Debatte.

Aus der Diskussion über die Errichtung des Conseils der V. Republik kann man vier mögliche Lösungen herauskristallisieren, die alle darauf abzielten, die Verbände an der politischen Willensbildung teilhaben zu lassen.

42.) Lediglich G. Leibholz scheint den Gedanken, daß ein solches Gremium zur Stärkung des Parlamentes beitragen könnte, in Erwägung zu ziehen. Vgl. Schriftenreihe Naumann Stiftung, a.a.O., S. 79.;

Die politisch radikalste Lösung besteht darin, eine eigene Versammlung für die wirtschaftlich - so - zialen Kräfte in Form eines Ständeparlaments zu schaffen. Diese Lösung wurde zwischen 1919 und 1939 von verschiedenen mehr oder weniger faschistischen Regierungen verwirklicht. Diese "Chambres Corporatives" hatten in der politischen Wirklichkeit die Aufgabe, unbequeme Legislativorgane zu ersetzen. Insofern wurde die ursprüngliche Intention der Idee, Wirtschaftsräte zu schaffen, in die Diktatur der Wirtschaftsverbände pervertiert.⁴³

Die zweite Lösung, die in Frankreich zu dieser Zeit als diskussionswürdig betrachtet wurde, bestand darin, die Willensbildung in staatlichen Organen gleichgewichtig unter den politischen Gruppen, die die Bürger als Individualpersonen vertraten, und Verbänden zu verteilen. So fragte sich schon 1922 L. D u g u i t, angesehener Dekan der juristischen Fakultät der Universität Bordeaux: "Si deux forces gouvernent en fait la France, la majorité numérique des individus et les syndicats professionnels, ne convient-il pas de voir chacune d'elles s'exprimer par une Chambre de Parlement?" Dies bedeutet nichts anderes als die Forderung nach Einrichtung einer, den Verbänden vorbehaltenen, zweiten Kammer. Ein Gedanke, der später auch wieder in veränderter Form von de Gaulle aufgenommen wurde als es um die Reform des Senats ging.

43.) Zur Form der ständisch gegliederten Ordnung des nationalsozialistischen Staates vgl. E. R. H u b e r, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 1939, S. 459 ff.; Zum spanischen und portugiesischen Korporativstaat, K a i s e r, Repräsentation, S. 324 ff. Verteidigt wird der Ständestaat von O. S p a n n, Gesellschaftslehre, S. 146, 245 ff.; ders.: Der wahre Staat, 1931, S. VII. Er bezeichnet die ständische Ordnung als die "feste Burg der aufbauenden Kräfte, die allein imstande ist, uns vor beidem zu schützen, vor bolschewistischer Zerstörung wie vor dem demokratischen Kulturstaat." Zitiert nach R S t e i n

Dritte Möglichkeit, die in Betracht gezogen wurde, war eine Vertretung der wirtschaftlich - sozialen Kräfte als integrierter Bestandteil der National - versammlung. Allerdings dachte man dabei, wie schon betont, in keiner Weise daran, dadurch unter Umständen die Rolle des Parlaments im Tatsächlichen zu stärken. Es ging allein um die Integrierung der Verbände⁴⁴ in den staatlichen Willensbildungsprozeß.

Die vierte diskutierte Lösung ging von einem Verzicht auf die "repräsentation der wirtschaftlich - sozialen Kräfte aus und wollte lediglich die Experten der Verbände in Beiräten und Beratungsgorganen mitwirken lassen. Dabei sollten diese nicht als Vertreter ihrer Verbände angesehen werden, sondern sie sollten als Sachverständige auftreten.

Der ersten hier genannten Möglichkeit wurde aus verständlichen politischen Gründen breite Ablehnung zuteil. Eine Auflösung der politischen Repräsentation, zugunsten einer Ständekammer, kam für den überwältigenden Teil der politischen Kräfte nicht in Frage. Mehr Zustimmung fand die Möglichkeit, eine Versammlung zu schaffen, die aus den Mitgliedern des "Conseil de la République", der "Union Française" und des alten "Conseil Economique" bestehen sollte. Dieses Gremium sollte als zweite Kammer, an

44.) Zur Frage des Verbandswesens in Frankreich, die in engen Zusammenhang mit dem Wirken des Conseil Economique et Social steht, deren Behandlung hier aber den Rahmen der Arbeit sprengen würde vgl. J. Meynaud, J. Leyria, Les groupes de pression en Europe occidentale. Etat des Travaux. In: Revue française de science politique, März 1959, S. 240 ff. mit ausführlicher Bibliographie.; G. Lavau, Political pressures by interest groups in France. In: Sammelwerk hrsg. von H.W. Lehmann, Interest groups in four continents. 1958;

Stelle des Senats neben die Nationalversammlung treten und sich insbesondere um wirtschafts- und sozialpolitische Fragen kümmern. In seiner berühmten Rede in Bayeux führte General de Gaulle schon 1946 über die zukünftige Gestaltung der Institutionen der V. Republik hinsichtlich einer solchen zweiten Kammer aus: "Tout conduit à instituer une deuxième Chambre, dont, pour l'essentiel, nos Conseils généraux et municipaux éliront les membres..... Il sera normal d'y introduire d'autre part des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au dedans même de l'Etat, la voix des grandes activités du pays." ⁴⁵ Diese Konzeption de Gaulles wurde insbesondere von Gewerkschaftsseite kritisiert. Sie fürchtete, durch die Mitarbeit in einer solchen zweiten Kammer, die auch am Gesetzgebungsprozeß beteiligt sein sollte, automatisch auch mit die Verantwortung für die Gesetzgebung übernehmen zu müssen und auf diese Weise in ihrem außerparlamentarischen Wirken empfindlich beschränkt zu werden. ⁴⁶ So erklärte der Generalsekretär der C.G.T.-F.O. Borheraux: "... en acceptant d'étendre son domaine au législatif, le syndicalisme pourrait mourir d'une boulimie à laquelle il se serait imprudemment adonné." ⁴⁷ In einer solchen Position kommt einmal mehr die Unabhängigkeit der französischen Gewerkschaften in Bezug auf institutionelle Staatsorgane zum Ausdruck, die auch die Unabhängigkeit von Parteien einschließt. ⁴⁸ Die Haltung der französischen Gewerkschaft -

45.) Redemanuskript in den Archiven des Conseil Economique et Social.

46.) Vgl. das nichtveröffentlichte "Dossier" Nr. 1 v. 29.10.1958 in den Archiven des Conseil Economique et Social.;

47.) In "Les Echos", v. 25.6.1958.;

ten in dieser Frage ist auch deshalb bemerkenswert, weil gerade im Gegensatz dazu die deutschen Gewerkschaften im DGB das Gesetzesinitiativrecht für einen zu schaffenden bundesdeutschen Wirtschafts - und Sozialrat fordern.⁴⁹

Von juristischer Seite kamen andere, verfassungsbezogene Bedenken. Sie sah die Schwierigkeit darin, gewählte Vertreter ernannten Vertretern der Berufsgruppen und Verbände gegenüberzustellen. Dabei wurde insbesondere auf die Gefahr hingewiesen, daß sich letztere den Interessen des Gemeinwohls entgegenstellen könnten. Das schwerwiegendste verfassungsrechtliche Argument wurde von dem heutigen Präsidenten des Conseil Economique et Social der V. Republik, der auch damals schon Präsident des Conseil Economique der IV. Republik war, ⁵⁰Emile R o c h e, in die Diskussion eingeführt. Er meinte, daß man Verbänden, oder ihren Vertretern, die im Gegensatz zu den Abgeordneten keine Wahllegitimation besäßen, nicht die Befugnis geben könne, politische Ent-

48.) Eine Tendenz, die auch heute noch außerordentlich stark ist. So schreibt J. T e s s i e r, Präsident der C.F.T.C.: "Il ne saurait donc être question, pour notre confédération, d'un syndicalisme "intégré" à l'Etat et aux organes politiques de la nation, par une représentation au sein d'assemblées parlementaires habilitées à voter les lois: en lui imposerait alors un changement de nature en lui demandant de participer aux arbitrages entre l'intérêt général et les intérêts particuliers dont il a spécifiquement la charge." In: *Revue politique et parlementaire* 1972, S. 4ff. (5);

49.) Vgl. den Entwurf des DGB zur Schaffung eines Wirtschafts - und Sozialrates vom 3.3.1971 (im Anhang abgedruckt)

50.) E. R o c h e, *Les Forces Economiques et Sociales dans les institutions politiques*, 1958, S. 37;

scheidungen zu treffen. R o c h e wollte den Conseil als objektives Forum wirtschaftlicher und sozialer Kräfte sehen, das Entscheidungshilfen für die durch Wahlen legitimierten Institutionen geben sollte. Er fürchtete auch, daß sachbezogene Arbeit erschwert würde, wenn der Conseil Entscheidungsbefugnis bekäme und sich dadurch automatisch für die verschiedenen beteiligten Verbände als Forum anböte, Öffentlichkeitsarbeit zu leisten.

Unter dem Druck der öffentlichen Meinung verzichtete man schließlich auf die Errichtung einer zweiten Kammer mit ständestaatlichem Charakter. Es blieb die Möglichkeit, den bestehenden Conseil Economique nicht zu verändern, das heißt vielmehr ihn institutionell fortzuführen. Umstritten war allerdings, unter welchen Bedingungen er in Zukunft am politischen Prozeß beteiligt werden sollte. Denn Einigkeit bestand zwischen allen verschiedenartigen Auffassungen, daß eine Reform des Conseils notwendig war, wenn diese Institution den beträchtlichen, mit ihr verbundenen Aufwand rechtfertigen sollte.

So wurde der neue Conseil Economique et Social am Ende der langen Diskussion als Entscheidungshilfsorgan der Regierung konzipiert. Die grundlegende Reform, von deren Notwendigkeit eigentlich alle überzeugt waren, blieb aus. Erstaunlich erscheint, daß während der entscheidenden Beratungen über seine endgültige Form nur ein Mitglied des Comité Consultatif Constitutionnel vorschlug, daß das Parlament wenigstens gleich der Regierung Entscheidungshilfen von dem Conseil zu bekommen habe. Dieser Vorschlag eines Konsultationsrechtes der

51.) Dies hängt auch mit der Diskriminierung des

Nationalversammlung gegenüber dem Conseil wurde
jedoch abgelehnt.

Parlaments während der IV. Republik zusammen. Vgl.
insbes. D. M a c R a e, Jr., Parliament, parties and
society in France, 1946 - 1958. 1967;

b.) Aufgaben und Stellung des Conseil Economique et Social in der Verfassung der V. Republik.

Verfassungsrechtliche Grundlage des heutigen Conseil Economique et Social ist der Abschnitt X. der Verfassung der V. Republik von 1958. Dort heißt es in den Art. 69, 70, 71 der Verfassung:

Art. 69 : "Le Conseil Economique et Social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi, qui lui sont soumis. Un membre du Conseil Economique et Social peut être désigné par celui - ci pour exposer devant les Assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis."

Art. 70 : "Le Conseil Economique et Social peut être également consulté sur tout problème intéressant la République ou la Communauté. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social, lui est soumis pour avis."

Art. 71 : "La composition du Conseil Economique et Social et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique."

Aber nicht nur aus diesen Verfassungsbestimmungen ergibt sich die Funktion des Conseil Economique et Social, sondern auch aus zahlreichen anderen

Gesetzen und Verordnungen, die seit dem Inkraft -
treten der Verfassung der V. Republik erlassen
beziehungsweise verabschiedet wurden. Hier ist ins-
besondere das Gesetz vom 29.12.1958 zu nennen,⁵²
das schon im Art. 71 der Verfassung vorgesehen war.
Nur aus einer Zusammenschau dieser einzelnen Be -
stimmungen und den Verfassungsartikeln kann man
die Aufgaben und die Stellung des Conseil ent -
wickeln.

Danach ist der Conseil Economique et Social der
V. Republik ein Konsultativorgan, das überwiegend
der Regierung zugeordnet ist. Eine weitere Aufgabe
ist, durch die Repräsentation der "wichtigsten
Aktivitäten im Wirtschafts - und Sozialbereich die
Zusammenarbeit der verschiedenen beruflichen Ka -
tegorien zu fördern und die Beteiligung dieser
Gruppen an der Wirtschafts - und Sozialpolitik der
Regierung zu sichern." ⁵³

52.) Loi organique v. 29.12.1958, veröffentlicht
im JO, Nr. 58, S. 1233 ff.

53.) Im Art. 1 dieses Gesetzes heißt es: "Le Conseil
Economique et Social est auprès des Pouvoirs Pub -
lics une assemblée consultative..... Par la re -
présentation des principales activités économiques
et sociales, le Conseil favorise la collaboration
des différentes catégories professionnelles entre
elles et assure leur participation à la politique
économique et sociale du Gouvernement..."

aa.) Das Verhältnis zur Exekutiven.

Das Verhältnis des Conseil zur Regierung ist von einer relativ großen Abhängigkeit zu Lasten des Conseils gekennzeichnet. Ursprünglich konnte der Conseil gemäß Art. 69 der Verfassung von 1958 nur über Projekte beraten, wenn die Regierung sie ihm aus eigener Initiative vorlegte. Selbst die in Art. 70 der Verfassung niedergelegte Bestimmung, daß der Conseil seine Stellungnahme zu allen Gesetzen oder Programmen mit wirtschaftlichem oder sozialem Charakter abgeben müsse und man daraus eine zwingende Verpflichtung der Regierung zur Vorlage hätte ableiten können, änderte an dieser Abhängigkeit des Conseils von dem Willen der Regierung, den Conseil um Stellungnahmen und Gutachten zu ersuchen, kaum etwas. Erst später bekam der Conseil das Recht, auch von sich aus tätig zu werden. Allerdings blieb die Abhängigkeit bestehen.⁵⁴ Diese These ergibt sich aus der Beobachtung der praktischen Arbeit, auf die später zurückzukommen ist.

Die Regierung hat verschiedene Möglichkeiten, den Rat des Conseil Economique et Social einzuholen. Sie kann einmal den Conseil über den Premierminister beauftragen entweder "avis" (Stellungnahmen), oder "études" zu erarbeiten.⁵⁴ Dies ist obligatorisch, wenn es sich um Pläne oder Gesetzesvorhaben mit wirtschaftlichem oder sozialem Charakter handelt.⁵⁵ Ausgenommen davon sind Gesetze, die die Finanzen betreffen. Hier hat die Regierung die

54.) Vgl. Les Cahiers français, Nr. 49 und Nr. 60 mit nicht namentlich gekennzeichneten Studien der Documentation Française."

55.) Art. 2, Abs. 1 des Gesetzes von 1958, a.a.O.

56.) Vgl. R.C. Macridis, R.L. Ward, Modern Political Systems, 1968, S. 483;

fakultative Möglichkeit den Conseil einzuschalten. Obwohl damit das Feld der Tätigkeit des Conseils gegenüber der Regierung ausreichend beschrieben ist, heißt es noch im Art.2 Abs.3 des Gesetzes von 1958, daß der Conseil von der Regierung zu allen Gesetzen und Vorschlägen gehört werden kann, die in seine Kompetenz fallen. Und in Abs.2 dieses Artikels wird bestimmt, daß er zu allen Problemen gehört werden kann, die wirtschaftlicher oder sozialer Art sind und die Republik oder die Communauté interessieren.

Es liegt auf der Hand, daß die beiden letzten Absätze des Art.2 in gewisser Weise überflüssig sind. Entweder handelt es sich um Gesetzesvorhaben, die wirtschaftlicher oder sozialer Natur sind, dann wird dieser Fall von Art.2 Abs.1 der Verfassung von 1958 erfaßt, und die fakultative Bestimmung des Art.2 Abs.3 ist überflüssig. Dies gilt auch für den Art.2 Abs.2. Denn wenn es sich um Gesetzesvorhaben handelt, die in den wirtschaftlich-sozialen Bereich fallen, dann muß der Conseil gemäß Art.2 Abs.1 gehört werden und fallen auch in seinen Kompetenzbereich, oder es handelt sich nicht um solche Gesetzesvorhaben, dann allerdings hilft auch der Abs.2 des Art.2 nichts. Eine Erklärung dieser überflüssigen Formulierungen in dem Gesetz könnte sein, daß die Regierung sich mit diesen Formulierungen das Recht sichern wollte, den Conseil auch dann zu konsultieren, wenn dies gegen Art.2 Abs.1 des Gesetzes von 1958 verstößt.

Der Conseil kann auch ohne die Regierung initiativ werden⁵⁷ und nach Art.4 des Gesetzes vom 29.12.58 die Aufmerksamkeit der Regierung auf Reformmög -

57.) E. R o c h e, Rôle et avenir du Conseil Écono -
mique et Social. In: Revue politique et parlementaire
Nov. 1964, S.7;

lichkeiten lenken, die den Art. 1 des Gesetzes von 1958 genannten Zielen dienen. Ferner kann der Conseil von sich aus der Regierung eine Stellungnahme zur Ausführung der Pläne und Programme mit wirtschaftlichem oder sozialem Charakter zuleiten. Diese Möglichkeiten sind zu entscheidenden Waffen des Conseil Economique et Social besonders in all den Fällen geworden, in denen die Regierung den Rat des Conseil nicht wünscht, damit sie ihre eigenen Vorstellungen ohne den Einfluß des Conseils besser vertreten kann.

Insbesondere die Formel, daß der Conseil die Aufmerksamkeit auf Reformmöglichkeiten im wirtschaftlichen und sozialen Bereich lenken kann, die durch die technische Entwicklung notwendig werden oder zur Verbesserung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbereichen und Kräften dienen, kann man je nach Vorverständnis von der Funktion eines solchen Gremiums entweder reduktiv oder extensiv auslegen. So meint zum Beispiel Maurice Duverger nicht ganz zu Unrecht "qu'il suffit qu'un problème paraisse au Conseil Economique et Social de nature à favoriser la réalisation de sa mission pour qu'il puisse s'en saisir." 59

Die letztgenannten Möglichkeiten des Conseil, auf den politischen Prozeß einzuwirken, haben zwar

58.) In Art. 1 des Gesetzes vom 29.12.1958, a.a.O. heißt es u.a.: "...il examine et suggère les adaptations économiques ou sociales rendues nécessaires notamment par les techniques nouvelles..."

59.) M. Duverger, La V. République, 1968, S. 98; Hierin wird auch deutlich, daß der Conseil Economique et Social im Gegensatz zum Conseil Economique nicht nur auf die Behandlung technisch-wirtschaftlicher Fragen beschränkt ist, sondern sich weit in den Bereich der wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Fragestellungen begeben kann. Vgl. M. Aubry, Le Conseil Economique, in: Revue du Droit Public et de la Science Politique en

formal nicht das Gewicht von offiziellen Studien oder Stellungnahmen, aber sie können wirksam werden, wenn der Conseil in seiner Mehrheit entschlossen ist, diese Mittel mit Blick auf die öffentliche Meinung einzusetzen. Denn nirgendwo ist festgelegt, auf welche Weise der Conseil die Aufmerksamkeit der Regierung auf bestimmte Probleme in dem obengenannten Bereich lenken soll. So deutete der Präsident des Conseil dem Verfasser gegenüber an, daß man durchaus gewillt sei, sich der Massenmedien zu bedienen, wenn man sich von der Regierung vernachlässigt fühle, um so die Meinung des Conseil der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Allerdings hat das Verhältnis von Regierung und Conseil solche Maßnahmen bis heute nicht notwendig werden lassen. Die Regierung deckt den Conseil reichlich mit Arbeit ein. Inwieweit sie den Anregungen und Vorschlägen des Conseil letzten Endes folgt, ist in der politischen Praxis kaum feststellbar. Es ist nicht nachzuvollziehen, inwieweit die Regierung auf Grund der Arbeiten des Conseil oder auf Grund von anderen Einflüssen dieses oder jenes Verbandes Gesetzesvorhaben in einer bestimmten Art und Weise gestaltet. Dies um so weniger, da der Versuch, gleichzeitig mit der Schaffung eines Conseil Economique et Social den direkten Einfluß der Interessenverbände auf den Gesetzgebungsprozeß über die Ministerialbürokratie zu unterbinden, als gescheitert anzusehen ist.⁶⁰

France et à l'étranger, 1951, S. 435;
60.) So auch A. P h i l i p, La démocratie Industrielle, 1967, S. 6; C. V e d e l, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 1972, S. 89; Vgl. zum Problem auch H. W. E h r m a n n, Les groupes d'intérêt et la bureaucratie dans les démocraties occidentales, in: Revue française de science politique, 1961, S. 541 ff.;

An der faktischen Unmöglichkeit, den tatsächlichen Einfluß des Conseils empirisch nachzuweisen, ändert auch die jährliche Berichtspflicht des Premierministers nichts, die dazu dienen soll, dem Conseil Rechenschaft über die Folgen, die die Arbeit des Conseils für die Gesetzgebung hatte, abzulegen.⁶¹ Diesen Berichten, in denen ausnahmslos die Regierung den großen Gewinn betont, den sie aus der Arbeit des Conseil gezogen habe,⁶² ist wegen der angedeuteten Intransparenz der tatsächlichen Entscheidungsfindung innerhalb der Exekutiven mit größtem Mißtrauen zu begegnen.⁶³

61.) Diese Pflicht ist in Art. 4 des Gesetzes über den Conseil Economique et Social, das von der Regierung in Ausübung ihrer Sonderrechte ohne parlamentarische Beratung als "ordonnance" verkündet wurde, niedergelegt. Vgl. JO v. 3.9.1958; Diese Pflicht ist die weitestgehende Bestimmung im Vergleich mit ähnlich strukturierten Gremien in anderen europäischen Ländern wie Belgien, Holland, Italien oder dem Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Wirtschafts- und Atomgemeinschaft. Vgl. dazu auch Sperling, Wirtschaftsrechte im Europäischen Verfassungssystem, in: JdR, 1965, Nr. 14, NF, S. 287; R. K r i s a m, Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der öffentlichen Gewalt, 1963, S. 283;

62.) Exemplarisch sind die Ausführungen, die Premierminister Chaban Delmas am 27.6.1961 bei der Vorlage eines solchen Berichtes machte: "J'ai pu me rendre compte de ce que les travaux du Conseil Economique et Social avaient eu d'important et quelques fois, d'essentiel pour un grand nombre de travaux exécutés par le Gouvernement ou proposée par lui au Parlement." Vgl. das Protokoll in den Arciven des Conseil Economique et Social.;

63.) Insofern ist auch schwer nachzuprüfen, ob die hoffnungsvollen Worte von E. R o c h e, zu Beginn der Arbeit des Conseils der V. Republik, daß dank dieser Bestimmung "die Gutachten des Premiers bekannt, studiert und diskutiert werden und nicht totes Papier bleiben, wie so oft mit den Gutachten des Conseil Economique geschah." In: Le Moniteur des Travaux publics et du Batiment, Nr. 3, 1957, S. 3

bb.) Das Verhältnis zur Legislative.

Das Verhältnis des Conseil Economique et Social der V. Republik zum Parlament ist im Vergleich zum Conseil Economique der IV. Republik auch formal entscheidend reduziert worden. Die Verfassung der IV. Republik von 1946 sah in Art. 25 vor, daß der Conseil Economique nicht nur die Regierung, sondern auch das Parlament im gleichen Maße beraten sollte. Der Conseil wurde nicht von wenigen als entscheidendes Mittel angesehen, die Stellung des Parlaments durch sachkundige Beratung auf wirtschaftlichem Gebiet zu unterstützen, indem er insbesondere mit den parlamentarischen Fachausschüssen eng zusammenarbeiten sollte.⁶⁴ Dieser Beratungsfunktion gegenüber dem Parlament entsprach die in Art. 25 Abs. 2 der Verfassung der IV. Republik ausgesprochene Pflicht der Nationalversammlung, Gesetzesvorlagen dem Conseil Economique vor der Beratung vorzulegen. Die angestrebte enge Zusammenarbeit zwischen Legislative und Conseil geht auch aus der Regelung des Art. 3 eines Gesetzes von 1951 hervor,⁶⁵ in dem festgestellt wurde, daß die Nationalversammlung auf Verlangen einer ihrer Kommissionen den Conseil um spezifische Untersuchungen zu den die Kommissionen interessierenden Fragen ersuchen konnte.⁶⁶ Gemäß Art. 5 dieses Gesetzes sollten die

64.) Vgl. H. S t e p h a n, Berufsverbände und Institutionen der französischen Demokratie, in: JOR, Bd. 18, NF, 1969, S. 110; M. A u b r y, Le Conseil Economique, in: Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger, 1951, S. 424;

65.) Abgedruckt in JO, vom 24.4.1951, Nr. 355;

66.) Vgl. allgemein dazu: L. B l a m o n t, Les conditions du contrôle parlementaire, in: Revue du droit public et de la science politique, 1964, S. 74

Gutachten des Conseils gedruckt und an die Mitglieder der Nationalversammlung noch vor Beginn der parlamentarischen Diskussion verteilt werden. Ferner wurde in Art.12 allen Parlamentariern das Recht eingeräumt, an den Sitzungen des Conseils teilzunehmen .

Diese angestrebte, aber in der IV. Republik, wie oben angedeutet, nie verwirklichte Zusammenarbeit zwischen Regierung und Nationalversammlung, wurde in der V. Republik erst nur formal eingeführt. In Art. 67 Abs.1 der Verfassung der V. Republik und in Art.1 der Ordonnance wird der Conseil Economique et Social ausdrücklich der Regierung als Beratungsorgan zugeordnet. Das Verhältnis des Conseil zur Nationalversammlung wird in Art. 69 Abs.2 mit der dürftigen Regelung gekennzeichnet, daß ein Mitglied des Conseils von diesem beauftragt werden kann, Gutachten über die ihm von der Regierung vorgelegten Gesetzesentwürfe vor den parlamentarischen Gremien zu erläutern.⁶⁴ Diese reduzierte Beziehung zwischen Nationalversammlung und Conseil ist auf die all -

64.) Dies geschieht in dem Bewußtsein, dem B l o c k L a i n e in der Revue de l'action populaire 1967, S.565 Ausdruck gegeben hat: "...la complexité croissante des affaires économiques ne rend elle pas incompetent la personnel politique issu du suffrage populaire et n'assure - t - elle pas force - ment la préeminence des techniciens, mis en place par des autres modes de selection ?" Vgl. auch dazu D e r i z e, P a r o d i, Le Contrôle Parlementaire, in: Documents d'études, Droit constitutionnel et institution parlementaire, Nr.14;

gemeine Tendenz der Verfassung der V. Republik zurückzuführen, eine starke Exekutive zu schaffen, die dem Parlament nur noch eine äußerst beschränkte Rolle läßt.^{65/66}

65.) Vgl. besonders über die Stellung des Premier -
ministers: A. Claisse, Le Premier ministre
de la 5^e République, 1965

66.) Zum Zustand vor Beginn der V. Republik vgl.
F. Goguel, Le travail parlementaire en France
et à l'étranger, 1957; R. Aaron, France, the new
Republic, 1960; G. Burdieu, droit constitu -
tionnel et institutions politiques. Les institu -
tions de la V. République, 1959 mit weiteren Nach -
weisen.;

c.) Die Zusammensetzung des Conseil Economique et Social der V. Republik.

Eine der schwierigsten Fragen für die französische Politiker und Juristen bestand in der Zusammensetzung des Conseil. Dieses Problem bereitete auch schon bei der Schaffung der vorhergehenden Wirtschaftsräte erhebliche Schwierigkeiten.⁶⁷ Schwierigkeiten, denen sich auch die Befürworter eines deutschen Bundeswirtschafts- und Sozialrates gegenüber sehen.⁶⁸ Teilweise liegt die Problematik darin, daß es nahezu unmöglich ist, sich eine genaue Vorstellung über die tatsächliche Kräfteverteilung im wirtschaftlich-sozialen Bereich zu machen. Folglich ist es auch außerordentlich schwierig, eine gerechte Repräsentation in einem solchen Gremium zu erreichen.⁶⁹

In der damaligen Diskussion in Frankreich um den Conseil Economique et Social konnte man zwei Hauptströmungen bezüglich der Zusammensetzung feststellen. Teils plädierte man dafür, Sachverständigen und Technokraten des wirtschafts-sozialpolitischen Bereichs eine entscheidende Rolle in einem solchen Gremium zu übertragen, um damit der Schwierigkeit, eine gerechte Repräsentation zu erreichen, aus dem Wege zu gehen. Teils wollte man trotz dieses Problems den Conseil eher als Repräsentativorgan für die Interessengruppen sehen, um diesen Gelegenheit zu geben, sich insti -

67.) J. R i v e r o, Les institutions économiques et sociales de la Constitution: Le Conseil Economique, Collection Droit Social, Mai 1947;

68.) Vgl. die verschiedenen Vorschläge zur Zusammensetzung in den Entwürfen im Anhang abgedruckt.

tutionell abgesichert, an dem Planungs- und Entscheidungsgang zu beteiligen.

Für beide Auffassungen ergab sich im Zusammenhang mit der Frage der Zusammensetzung auch das fundamentale Problem der Zweckbestimmung eines solchen Gremiums. Legte man das Schwergewicht auf die Sachverständigen, mußte man damit rechnen, daß die Arbeit des Conseil zwar den wissenschaftlich festgestellten objektiven Notwendigkeiten auf wirtschafts-sozialpolitischem Gebiet genügen würde, aber die Arbeit unter Umständen an der tatsächlichen politischen Situation und Interessenlage in den genannten Bereichen vorbeiginge. Eine solche Gefahr würde bei einer möglichst breit angelegten Repräsentation der relevanten Kräfte aus diesen Bereichen weitgehend ausgeschaltet. Das politisch, sozial und ökonomisch Machbare und vor allem seine Durchsetzung wären so besser gewährleistet. Allerdings besteht hier die Gefahr, daß sich die Beteiligten nicht so sehr an dem viel leicht objektiv Notwendigen orientierten, sondern sich auf jeweils den kleinsten Nenner einigten, um ihre unterschiedliche Interessenlage auszugleichen.

Der Conseil Economique der IV. Republik setzte sich vorwiegend nach dem Repräsentationsprinzip zusammen. Das schloß nicht aus, daß auch Sachverständige mitarbeiteten. Welche Schwierigkeiten sich dabei ergaben, insbesondere bei der Frage, nach welchen Kriterien die Teilnehmer des Conseil ausgewählt werden sollten, zeigen folgende Fakten. Nach einer allerdings schon etwas älteren Schätzung, die aber durchaus herangezogen werden kann, da sie die damalige Ausgangslage verdeutlicht, gab es in Frankreich etwa 25 000 berufsorientierte

Organisationen, die ungefähr 1250 verschiedene Berufsgruppen repräsentierten. Subjektiv hielt sich verständlicherweise jede Gruppierung für so bedeutend, daß sie unter allen Umständen in einem Gremium, wie es der Conseil Economique et Social darstellt, vertreten sein wollte. So mußte eine Auswahl getroffen werden, da es unmöglich ist, alle Gruppen, die sich berufen fühlen mitzuarbeiten, auch zu berücksichtigen.

1946 einigte man sich bei der Zusammensetzung des Conseil Economique darauf, eine Repräsentation der Gruppen nur im Rahmen acht verschiedener Kategorien zuzulassen.⁶⁹ So sollten die Arbeitnehmer, die Unternehmer, die Landwirte, die Genossenschaften, die Vertreter der kolonialen Belange (Intérêts coloniaux), die Vertreter der Versehrten, die Verbraucher und Sachverständige aus der Wissenschaft in diesem Rat vertreten sein.⁷⁰

Als es um die Organisation des neuen Conseil Economique et Social von 1958 ging, stand man vor der Frage, ob diese Grundform der Repräsentation beibehalten werden

69.) Vgl. zur Frage der Repräsentation: R. G o e t z - G i r e y, La distance social et les groupes du Conseil Economique et Social, in: Revue économique, Nr. 6, 1963, S. 52;

70.) Die Verbrauchervertreter werden von den Familienorganisationen entsandt.

den sollte. Wiederum begann eine langat -
mige Diskussion, die insbesondere dadurch
gekennzeichnet war, daß die Exekutive leb -
haft daran interessiert war, die zukünf -
tige Arbeit des Conseil Economique et
Social fest in den Griff zu bekommen. Ob
dies gelingen sollte, hing im Wesentlichen
auch von der Zusammensetzung ab.

Zuerst mußte die spezifisch französische
Frage geregelt werden, wie man die Ver -
tretung der Kolonien in einem solchen
Rat gestalten sollte. Hier wird auf solche
spezifischen Probleme nicht eingegangen
werden, da die Darstellung sich darauf
beschränkt, nur die Probleme aufzuzeigen,
die sich unter Umständen auch bei der
Schaffung eines Bundeswirtschafts- und
Sozialrates stellen könnten, um dann ver -
gleichen zu können, wie man diese Dinge
in Frankreich gelöst hat.

In der Diskussion, wie man den Conseil
Economique et Social in seiner Zusammen -
setzung strukturieren sollte, wurde nicht
nur die Frage der Repräsentation erör -
tert, sondern auch die Problematik, wie die
Mitglieder bestellt werden sollten. Ob es
zum Beispiel wünschenswert sei, die je -
weiligen Mitglieder des Conseil durch die
einzelnen Berufsorganisationen autonom aus -

wählen zu lassen, oder ob es nicht besser wäre, die Mitglieder des Conseil jeweils durch die gesamte, der jeweiligen Berufsgruppe angehörenden Bevölkerung wählen zu lassen. Eine solche Wahl hätte einmal direkt durch die der Berufsgruppe angehörenden Bürger, oder durch die von ihnen zu wählenden Delegierten erfolgen können. Für diese Wahl wollte man die Wahlpflicht einführen.⁷¹ Logische Konsequenz eines solchen Verfahrens wäre die Schaffung von Wirtschafts- und Sozialwahlkreisen gewesen.

Nicht zur Diskussion stand eine Wahl der Vertreter der Berufsgruppen im Conseil Economique et Social allein durch die eingeschriebenen Mitglieder der einzelnen Organisationen.

Weiterer wichtiger Punkt in der Diskussion um die Zusammensetzung des Conseil war die Frage der "représentants de l'intérêt general." Das heißt der Vertreter im Conseil, die keinen Partikularinteressen verbunden waren. Im bisherigen Conseil Economique machte der Anteil dieser Gruppe im Conseil nur 5 % aller Mitglieder aus. Jetzt forderten nicht wenige, den Anteil dieser dem Gemeinwohl vermutetermaßen offeneren Vertreter erheblich zu

71.) Vgl. J. P i a t, in: L'informateur de l'entreprise v. 25.6.1958;

erhöhen. Ein Minimum von 25 % für diese "Gemeinwohlvertreter" erschien manchen engagierten Diskussionsteilnehmern unerläßlich.⁷²

Die Regierung war offensichtlich bemüht, den Vorschlägen und der Kritik an der Arbeit des bisherigen Conseil Economique Rechnung zu tragen. So wollte sie, daß einmal die Interessen des Gemeinwohls stärker zum Tragen kommen sollten, indem sie Repräsentanten der öffentlichen Dienstleistungsbetriebe in den Conseil Economique et Social entsenden wollte. Zum anderen wollte sie der laut gewordenen Kritik an der Ernennung der Mitglieder des Conseil durch die Regierung dadurch begegnen, indem sie zwar weiterhin darauf bestand, die Mitglieder selbst zu benennen, aber bereit war, dies auf Grund von Vorschlägen der einzelnen Gruppen zu tun.⁷³

72.) Vgl. A. S a u v y zitiert nach Ph. D e l l o y e, a.a.O. S. 36;

73.) Vgl. M. D u v e r g e r, a.a.O.: "La présence de ces personnalités ne paraît pas très utile, sinon pour accroître encore l'influence du Gouvernement dans le Conseil, puisque elles sont nommées par lui." (S. 832)

In der endgültigen Verordnung vom 29.12. 1959, die die Errichtung des Conseil Economique et Social in Übereinstimmung mit Art. 71 der Verfassung von 1958 regelte, kann man trotz der Bemühungen der Regierung und der engagierten vorausgegangenen Diskussion kein klares Konzept der Repräsentation erkennen.⁷⁴ Der bemerkenswerteste Faktor ist, daß man einen Kompromiss zwischen den Vorschlägen, die Vertreter der Gruppen entweder allein von der Regierung auswählen zu lassen, oder sie autonom von den Verbänden entsenden zu lassen, gefunden hat.

Die Schwierigkeiten der Zusammensetzung eines solchen Gremiums, um nicht von der Irrationalität, die einer solchen Auswahl immer in gewisser Weise anhaftet, zu sprechen, lassen G. V e d e l, einen der führenden Verfassungsjuristen Frankreichs, zu dem Schluß kommen: "Que le Conseil Economique et Social reçoit comme son prédécesseur une composition plus empirique que logique. Logiquement, on aurait pu choisir entre la notion d'une représentation des diverses classes sociales et la notion d'une représentation des différentes catégories professionnelles. Ces deux idées sont en réalité amalgamées, par

74.) So auch J.E.S. H a y w a r d, a.a.O. S.22;

la loi organique relative au Conseil
Economique et Social qui, d'ailleurs leur
en amalgame d'autres.⁷⁵

75.) G. V e d e l, Droit Constitutionnel
et Institutions Politiques, S. 198;

aa.) Die im Conseil Economique et Social der
V. Republik vertretenen Gruppen und Ver -
bände.

Arbeitnehmervertreter:

Die Zahl der Arbeitnehmervertreter im Con-
seil ,die von den einzelnen gewerkschaft -
lichen Organisationen vorgeschlagen und
dann von der Regierung ernannt werden, be -
trägt fünfundvierzig. Sie verteilen sich
auf folgende Organisationen:

- Confédération Générale du Travail
(C. G. T.)

13 Mitglieder

- Confédération Française des Travail-
leurs Chrétiens (C. F. T. C.)

13 Mitglieder

- Force Ouvrière (F. O.)

13 Mitglieder

- Confédération Générale des Cadres
(C. G. . C.)

4 Mitglieder

- Fédération de l'Education Nationale
(F. E. N.)

1 Mitglied

- Confédération Générale des Syndicats
Indépendants (C. G. S. I.)

1 Mitglied

Arbeitgebervertreter:

Die Zahl der Arbeitgebervertreter im Conseil beläuft sich auf einundvierzig. Davon entfallen sechzehn Vertreter auf den industriellen Bereich und neun vertreten den Handel. Im Einzelnen sieht die Repräsentation folgendermaßen aus:

- Conseil National du Patronat Français (C. N. P. F.)⁷⁶

14 Mitglieder

- Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (C. G. P. M. E.)

9 Mitglieder

- Centre des Jeunes Patrons (C. J. P.)

1 Mitglied

- Fédération Nationale des Sociétés Coopératives de Commerçants (F. N. S. C. C.)

1 Mitglied

Vertreter des Handwerks:

Das Handwerk ist mit sechs Mitgliedern vertreten. Folgende handwerkliche Or -

76.) Vgl. dazu: R. P r i o u r e t, Origines du patronat français, 1963;

ganisationen sind repräsentiert:

- Assemblée des Présidents des
Chambres de Métiers de France
(A . P . C . M . F .)

1 Mitglied

- Confédération Nationale Ar -
tisanale (C . N . A .)

3 Mitglieder

- Fédération Nationale des Co -
opératives Artisanales
(F . N . C . A .)

1 Mitglied

- Fédération Nationale des Arti -
sans du Bâtiment (F . N . A . B .)

1 Mitglied

Vertreter verstaatlichter Unternehmen:

Die staatlichen Unternehmen werden von
sechs Vertretern im Conseil repräsentiert.

Vertreter der Landwirtschaft:

Die Landwirtschaft entsendet vierzig Ver -
treter in den Conseil.⁷⁷

- Fédération Nationale des Syndi -
cats d'Exploitants Agricoles (F .
N . S . . E . A .)

12 Mitglieder

⁷⁷.Vgl.dazu: J.F a u r e t - H.M e n d r a s ,

- Assemblée Permanente des Présidents
de Chambres d'Agriculture (A.P.P.C.A.)

3 Mitglieder

- Fédération Nationale de la Mutualité
Agricole de la Coopération et du
Crédit Agricole (C. N. C. C. A.)

3 Mitglieder

- Centre National des Jeunes Agricul -
teurs (C. N. J. A.)

2 Mitglieder

- Fédération Nationale de la Coopéra -
tion Agricole (F. N. C. A.)

3 Mitglieder

- Confédération Generale des Coopéra -
tives Agricoles (C.G.C.A.)

2 Mitglieder

- Fédération Nationale du Crédit Agri -
cole (F. N. C. A.)

2 Mitglieder

- Fédération Centrale du Crédit Agri -
cole Mutuel (F. C. C. A. M.)

1 Mitglied

- Fédération National de la Propriété
Agricole (F. N. P. A.)

1 Mitglied

- Agriculturel employées ⁷⁸

5 Mitglieder

Les paysans et la politique dans la
France contemporaine, 1958;

78.) Sowohl Angestellte als auch Arbeiter.;

Sonstige Organisationen:

Hier ist besonders bemerkenswert, daß auch die Verbraucher repräsentiert sind. Insgesamt entfallen auf die "sonstigen Organisationen" fünfzehn Sitze im Conseil Economique et Social.⁷⁹ Im Einzelnen verteilen sich diese auf folgende Organisationen:

- Union Nationale des Associations Familiales (U. N. A. F.)

8 Mitglieder

- Comité National de Liaison et d'Action des Classes Moyennes (C. N. C. M.)

2 Mitglieder

- Fédération Nationale des Coopératives de Consommation (F. N. C. C.)

2 Mitglieder

- Confédération Générale des Sociétés Coopératives Ouvrières de Production (C. G. S. C. O. P.)

1 Mitglied

- Fédération des Communautés de Travail (F. C. T.)

1 Mitglied

- Fédération Nationale de la Mutualité Française (F. N. M. F.)

1 Mitglied

79.) Vgl. J. M e y n a u d, Les consommations

Von der Exekutive benannte Vertreter:

Die Zahl der direkt von der Exekutive ausgewählten und ihr damit naturgemäß verbundenen Mitglieder des Conseil beläuft sich auf neun und fünfzig. Vierzig werden vom Premierminister ausgewählt, zehn vom Minister für die französischen Besitzungen und der Rest jeweils von den anderen Ministerien, die mit wirtschaftlich/sozialen Fragen befaßt sind.

Der Premierminister benennt:

- fünfzehn Sachverständige
- fünfundzwanzig Vertreter der Franczone

Der Minister für die französischen Besitzungen benennt:

- zwei Vertreter der Landwirtschaft
- zwei Vertreter der Industrie
- zwei Vertreter aus dem Bereich Transport und Handel
- zwei Vertreter der Gewerkschaften
- zwei Vertreter der Forschung und des Bergbaus
- zwei Vertreter aus dem Bereich Tourismus

Der Finanzminister benennt:

- zwei Vertreter des Exportgewerbes
- einen Vertreter des Sparwesens

Der Wohnungsbauminister benennt:

- einen Vertreter des Wohnungs-
bauwesens
- einen Vertreter des sozialen
Wohnungsbaus

Der Minister für das Gesundheitswesen
benennt:

- einen Vertreter aus dem Ge -
sundheitswesen

Der Minister für das Transportwesen und
öffentliche Arbeiten:

- einen Vertreter aus dem tou -
ristischen Bereich

Der Finanzminister und der Wohnungs -
bauminister benennen gemeinsam:

- zwei Vertreter, die sich mit
der regionalen Wirtschafts-
entwicklung befassen

bb.) Kritik an der Strukturierung des Conseil
Economique et Social.

Die Zusammensetzung, wie sie die Verordnung von 1958 vorsah und die später ohne wesentliche Modifizierungen verwirklicht wurde, stieß und stößt auf Kritik.⁸⁰

So betonte der führende Experte für das Verbandswesen M e y n a u d, daß die Landwirtschaft im Vergleich zum industriellen Bereich wesentlich überrepräsentiert sei. Ferner seien innerhalb des Bereichs der Industrie die mächtigen Gruppen Übergewichtig vertreten.⁸¹

Der dem Conseil im Gegensatz zu M e y n a u d wohlwollend gegenüberstehende Politikologe D u v e r g e r unterstreicht, daß der Conseil die einzige parlamentarische Institution Frankreichs sei, in der die Stadtbevölkerung, die Arbeiter und Industrie im Vergleich zur ländlichen Bevölkerung nicht unterrepräsentiert sei.⁸²

Letzteres mag zwar zutreffen, ändert aber nichts an der Berechtigung der grundsätzlichen Kritik M e y n a u d s. Wenn die Zahl der Mitglieder des Conseil, die aus dem landwirtschaftlichen Bereich kom-

80.) Insbesondere J. M e y n a u d, Les Groupes de Pression en France, 1959, S. 218ff.

81.) Ders.: S. 218;

82.) M. D u v e r g e r, La V^e Republique, 1968, S. 186;

men, nur unwesentlich unter der Anzahl der Vertreter der Gewerkschaften liegt, dann dürfte dies nicht der tatsächlichen Bedeutungslage im wirtschaftlich - so - zialen Bereich entsprechen. Zählt man dann noch die Zahlen der eher konservativen Kräfte im Conseil zusammen und vergleicht sie mit der Zahl der Arbeitnehmervertreter, so kann man nicht umhin, ein krasses Mißverhältnis zu Lasten letzterer festzustellen. Von einem tatsächlichen Spiegelbild der am Wirtschafts- und Sozialleben beteiligten Kräfte kann schwerlich gesprochen werden.⁸³

Die Zahl der Gewerkschaftsvertreter beträgt 45, die der konservativen Gruppen wie Landwirtschaftsvertreter, Arbeitgebervertreter, Vertreter des Handwerks, der verstaatlichten Betriebe und der von der Regierung ernannten Mitglieder 146.⁸⁴) Dabei sind die verschiedenen anderen vertretenen Organisationen, die allerdings ge -

83.) Eine solch soziologisch/politologische Aufteilung wird oft unterlassen. So entsteht durch Sätze wie "Zahlenmäßig sind die drei großen Gruppen der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Landwirte etwa gleich verteilt", ein Eindruck von Ausgewogenheit, der Repräsentation aller gesellschaftlichen Kräfte, die in diesem Maße nicht gegeben ist. So aber H. Stephan, Berufsverbände und Institutionen der französischen Demokratie, in: JÖR, Bd. 18 NF., 1969, S. 96ff. (107);

84.) Vgl. deren Politik: H. W. E h r m a n n, La politique du patronat français. 1959; ---

ringes zahlenmäßiges Gewicht haben, nicht berücksichtigt. Man kann jedoch auch bei ihnen von einer eher konservativ einzugruppierenden Politik sprechen.⁸⁵

Abschließend läßt sich zu dem Verfahren, mit dem die Mitglieder des Conseil Economique et Social ausgewählt und ernannt werden, feststellen, daß es von dem Bemühen der Exekutive gekennzeichnet wird, diese Institution unter ihrer Kontrolle zu halten.

So werden alle Mitglieder des Conseil von der Exekutive ernannt. Ein beträchtlicher Teil aufgrund einer Vorschlagsliste der einzelnen Organisationen, der andere Teil wird direkt ohne pluralistische Beteiligung von der Regierung ausgewählt und auch ernannt.

Für das Verfahren, wie die Vorschlagsliste der einzelnen Organisation zustandekommt, läßt sich keine feste Regel aufstellen, nachdem man ursprüngliche Pläne zu einer direkten Wahl durch die betroffenen Bevölkerungsgruppen nicht verwirklicht hat. Meistens bestimmen die Führungsgremien der jeweiligen Organisation, wie die Vorschlagsliste, die der Regierung unterbreitet wird, aussehen soll. Auf dieser Liste stehen dann ausnahmslos die Spitzenfunktionäre der Organisation. Aus diesem Grunde folgt die Regierung in der Regel

85.) Insbesondere die "Union Nationale des Associations Familiales", "Le Comité National de Liaison et d'Action des Classes Moyennes", mit 10 Vertretern;

den Vorschlägen.

Insgesamt gesehen, erscheint das Problem der Strukturierung im Hinblick auf den starken Einfluß der Exekutive in keiner Weise optimal gelöst, wenn man eine solche Institution als Beitrag zur Demokratisierung des Planungsprozesses sehen will.

6.) Die Organisation des Conseil Economique et Social.

aa.) Das Büro:

Der Art.14 des Organisationsgesetzes vom 29.12. 1958 sieht vor:"Das Büro,welches durch die Voll - versammlung des Conseil Economique et Social gewählt wird,besteht aus vierzehn Mitgliedern.Unter ihnen ein Präsident und vier Vizepräsidenten. Der Generalsekretär nimmt an den Sitzungen des Büros teil.Er berichtet dem Büro.

Wenn sie nicht Mitglieder des Büros sind,können die Vorsitzenden der Sektionen zu den Sitzungen eingeladen werden.Sie haben beratende Stimme."

Mit diesen kurzen Sätzen behandelt das Gesetz eines der wichtigsten Organe des Conseil.Auf der Grundlage dieses Art. 14 ist zu untersuchen,welche Funktion das Büro in der internen Organisation des Conseil Economique et Social tatsächlich innehat.

Einmal ist das Büro an der Ausarbeitung der Stellungnahmen des Conseil beteiligt.Die wichtigste Aufgabe in diesem Zusammenhang ist es,zu entscheiden,ob der Conseil sich mit einer Frage überhaupt befassen soll oder nicht.Solche Fragen können,wie oben schon erläutert,entweder von der Regierung an den Conseil herangetragen werden,oder aber von einer der Abteilungen des Conseil aufgeworfen worden sein.In beiden Fällen kann das Büro nur in dem oben abgesteckten Rahmen die Behandlung zulassen oder ablehnen.Das bedeutet,daß das Büro nur darauf verweisen kann,der Conseil sei unzuständig,oder daß Überlegungen zu der betreffenden Frage schon innerhalb des Conseil in einem

anderen Zusammenhang angestellt würden.

Wenn das Büro entscheidet, daß die Frage vom Conseil behandelt werden soll, bestimmt es, welche Abteilung sich mit dem Problem befassen soll. Das Büro entscheidet auch, in welcher Form die Stellungnahme des Conseil abgegeben werden soll: In Form einer Studie oder als Bericht mit politischen Empfehlungen. Aber auch hier ist das Büro nicht immer unabhängig. Wenn die Initiative von der Regierung ausgeht, entscheidet diese, in welcher Form das Ergebnis der Arbeit des Conseil zu der betreffenden Frage schriftlich abgefaßt wird. Entscheidet sich die Regierung für eine Stellungnahme, hat sie auch das Recht zu bestimmen, welche Abteilung sich mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme beschäftigen soll. Nur in den anderen Fällen bleibt diese Auswahl dem Büro überlassen.

Ist eine Studie fertiggestellt, wird sie von dem Präsidenten der Abteilung, die sie ausgearbeitet hat, dem Büro zugeleitet. Das Büro stimmt ihr entweder zu, oder lehnt sie ab. Letzteres ist außerordentlich selten, da in den Abteilungen die jeweils zuständigen Experten und Gruppenvertreter an der Ausarbeitung mitgewirkt haben. Eine Ablehnung des Büros würde innerhalb des Conseil im Einzelfall ernsthafte Konflikte heraufbeschwören. Die bei der Ablehnung praktizierte Zurückhaltung des Büros schließt allerdings nicht aus, daß es Änderungsvorschläge macht.

Zusammen mit diesen Änderungsvorschlägen behandelt anschließend die Vollversammlung des Conseil die Studie. Sie hat das Recht abzulehnen, oder zuzustimmen. Das Verfahren ist in etwa der parlamentarischen Behandlung eines Gesetzentwurfs vergleichbar. Auch hier fühlen sich die Mitglieder der Voll-

versammlung, wie die Abgeordneten im Plenum, tun -
lichst verpflichtet, Entwürfen, die durch die Fach-
leute behandelt wurden, zuzustimmen oder nur ge-
ringfügig zu ändern.⁸⁶

Wenn die Studie direkt von der Exekutiven ange-
fordert wurde, geht sie, ohne von der Vollversamm-
lung des Conseil beraten zu werden, der Regierung
über das Büro zu. Dies unterstreicht, daß die Re-
gierung den Conseil Economique et Social, wenn sie
das will, als rein technokratisches Beratungsor-
gan gebrauchen kann und den politischen Willen
dieser Institution weitgehend ausschalten kann.

Die Frage, wie politische Empfehlungen oder ein-
fache Berichte des Conseil behandelt und verab-
schiedet werden, ist komplizierter. Sie wird im Zu-
sammenhang mit der Behandlung der Arbeit der Ab-
teilungen und der Vollversammlung eine Rolle
spielen.

Eine weitere wichtige Aufgabe des Büros ist es,
die Beziehungen zur Regierung und zum Parlament
zu pflegen. Während die Stellung des Büros gegen-
über der Regierung sich in der beschriebenen Ent-
gegennahme und Weiterleitung der Regierungsauf-
träge erschöpft, geht auch das Verhältnis des
Büros zum Parlament nicht sehr viel weiter. Das
Büro hat hier lediglich die Aufgabe, den Bericht -
erstatte der betreffenden Abteilung zu autori -

86.) Die Änderungen, die Annahme oder Ablehnung
werden meistens einstimmig beschlossen. Vgl. die
Rede des Präsidenten E. R o c h e vor dem Conseil
als Antwort auf eine Rede des Premierministers.
Protokoll der Sitzung der Vollversammlung vom 27.
6.1941

sieren, die Auffassung des Conseil vor den parlamentarischen Gremien zu erläutern. Eine solche Darlegung kann das Parlament aus eigener Initiative, gleich dem Conseil, verlangen.

Auch die rein organisatorischen Aufgaben des Büros sind nicht zu vernachlässigen, wenn man seiner Bedeutung gerecht werden will. So bestimmt das Büro die Zahl der Mitglieder in den einzelnen Abteilungen. Ferner wacht es über die Teilnahme der Mitglieder des Conseil an den Sitzungen. Daneben erfüllt es all die unzähligen Aufgaben, die zur reibungslosen Abwicklung der Arbeit einer solchen mit erheblichem institutionellen Aufwand verbundenen Organisation notwendig sind.

Der augenblickliche Präsident des Büros und gleichzeitige Präsident des gesamten Conseil Economique et Social ist M. Emile R o c h e. Seine Person und die seines Vorgängers Leon J o u h a u x zeigen, daß es im Wesentlichen Personen sind, die eine Institution prägen. Sie haben es in der Hand, ob ein solches Gremium, dessen Funktion einer relativ weiten Interpretation zugänglich ist, ein Schatten-dasein führt, oder seinen Platz in einer pluralistischen Gesellschaft findet, der ihm Beachtung sichert. Credo des Präsidenten E. R o c h e ist es, ein unpolitischer Präsident zu sein. Seine politischen Ansichten, die er als profilierter ehemalig aktiver Politiker hat, der Sache unterzuordnen. Wenn immer der Conseil Versuche machte, sich in eine politische Kampfstätte zu transformieren, wußte sein Präsident Mittel und Wege zu finden, dies zu verhindern. Für ihn lassen die Sachprobleme für politische Debatten, die mit Blick auf die Wahlöffentlichkeit geführt werden, im Conseil

Economique et Social keinen Raum. Trotz der sich aus dieser Grundhaltung ergebenden Konfliktsituationen wurde E. R o c h e regelmäßig mit großer Mehrheit wiedergewählt. Seine Person garantiert für viele die Kontinuität der Institution. Diese starke Stellung innerhalb des Conseil versetzt ihn in die Lage, auch gegenüber der Regierung, selbstständiger als von dieser gewünscht, aufzutreten. Präsident R o c h e wird nicht müde, darauf hinzuweisen, daß die Regierung allzuoft den Conseil ignoriert, obwohl die in Frage stehenden Probleme unter die Kompetenz des Conseil fielen.⁸⁷ In einem Rundfunkinterview erklärte er, daß, wenn sich dieses Verhalten der Regierung fortsetze, der Conseil von sich aus alle Probleme behandeln werde, die in seine gesetzlich festgelegte Kompetenz fielen und die Ergebnisse seiner Arbeit direkt der Öffentlichkeit zugänglich machen würde. Dabei ist sich der Präsident bewußt, daß der Conseil stets zur Disposition der Mächtigen steht. Jedoch ist die Arbeit des Conseil um so gesicherter, je stärker er im Bewußtsein der öffentlichen Meinung verankert ist. Aus diesem Grunde widmet der Präsident keinen geringen Teil seiner Zeit öffentlichen Vorträgen über den Conseil. Wie schwer es ist, eine einmal im Bewußtsein der Franzosen verwurzelte Institution zu ändern oder abzuschaffen, mußte auch de G a u l l e erfahren, als er den Senat reformieren wollte. Nicht zuletzt daran scheiterte das von ihm eingeleitete Referendum.

87.) Vgl. Le Monde v. 13.5.1954 und v. 25.4.1955;
Interview im ORTF am 5.4.1973;

bb.) Die Abteilungen

In Artikel 11 des Gesetzes vom 29.12.1958 wird die Schaffung von Abteilungen innerhalb des Conseil Economique et Social institutionalisiert. Diese "sections" sollen die Probleme des wirtschaftlichen und sozialen Lebens untersuchen. Darin kommt der Wille der Regierung zum Ausdruck, den Conseil nicht zu sehr zu einer Plattform der Gruppeninteressen werden zu lassen, sondern ihn vielmehr mit der Erforschung von Sachproblemen zu beschäftigen. Die Ergebnisse dieser Forschungsarbeit stehen dann zur Disposition der Regierung. Ist die Regierung mit dem Ergebnis einverstanden, kann sie ihre Tätigkeit und Planung mit dem Hinweis auf die gleichgerichteten Ergebnisse, zu denen der Conseil gekommen ist, vor der Öffentlichkeit als sachgerecht vertreten. Widersprechen die Gutachten des Conseil, die vornehmlich in den Abteilungen ausgearbeitet werden, der offiziellen Regierungspolitik, kann die Regierung sie diskret behandeln.⁸⁸

88.) Dabei ist eine ständige Tendenz zu beobachten, daß sich die Abteilungen immer umfangreicheren Arbeitsfeldern zuwenden. Vgl. A. Touraine, Les nouvelles lignes de force de la vie politique française, in : Preuves, 1972, S.115ff.;

aaa.) Überblick über die einzelnen Abteilungen
und ihre Funktionen.

Mit dem Artikel 11 des Gesetzes vom 29.
12.1958 wurden folgende Abteilungen ins
Leben gerufen:

- Die Abteilung für Forschung und
wirtschaftliche Information.⁸⁹
- Die Abteilung für außenwirtschaft -
liches Wachstum.⁹⁰
- Die Abteilung für regionale Wirtschafts-
fragen und Strukturpolitik.⁹¹

89.) Diese Abteilung behandelt die An -
wendung der wissenschaftlichen Forschungs-
ergebnisse und der modernen Technik in der
Industrie und im Handel, bei der Produktion
und Verteilung. Ferner beschäftigt sie sich
mit der Organisation und Modernisierung
der Unternehmen, mit der Erschließung und
Ausbeutung von Energiequellen und der Ko -
ordination der verschiedenen Energieträger;

90.) Diese Abteilung befaßt sich mit der
Anwendung der Verträge der europäischen
Gemeinschaften und den anderen internatio -
nalen wirtschaftlichen und sozialen Or -
ganisationen. Ferner mit den generellen
Problemen des Außenhandels; mit der Ent -
wicklung von französischen Investitionen
im Ausland; mit der wirtschaftlich, tech -
nischen und kulturellen Zusammenarbeit mit
den Ländern der dritten Welt;

91.) Diese Abteilung befaßt sich mit fol -
genden Fragen: der wirtschaftlichen Ent -
wicklung der verschiedenen Regionen Frank -
reichs; der Dezentralisierung der Wirt -
schaft; Städteplanung und Wohnungspolitik;
Öffentlichen Arbeiten; Problemen des Trans -
portwesens und der Koordination der ver -
schiedenen Verkehrsträger; Problemen der
See- und Hafenwirtschaft; der Entwicklung
touristischer Einrichtungen;

- Die Abteilung für soziale Aktivitäten.⁹²
 - Die Abteilung für Landwirtschafts -
fragen.⁹³
 - Die Abteilung für Finanzfragen.⁹⁴
-

92.) Diese soll folgende Fragen untersuchen: Erziehung, Bildung und Orientierung der Jugend; die berufliche Bildung, Fortbildung und Anpassung an den technischen Fortschritt der Erwachsenen; die Probleme der Arbeitswelt und der Beschäftigung; Fragen der sozialen Sicherheit und gesundheitlichen Vorsorge; Aktivitäten zugunsten der benachteiligten Bevölkerungsgruppen; Bevölkerungspolitik; die Aufnahme und Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien; der medizinischen und pharmazeutischen Forschung; Aktivitäten auf kulturellem Gebiet, die sich mit der steigenden Freizeit ergeben.

93.) Sie beschäftigt sich mit der Produktion und dem Verkauf der landwirtschaftlichen Produkte; der Anwendung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und modernen Techniken in der Produktion und Verteilung; der Modernisierung und Organisation landwirtschaftlicher Betriebe; mit landwirtschaftlicher Strukturpolitik; Merkwürdigerweise fehlt das Aufgabengebiet des Umweltschutzes. Das mag darauf zurückzuführen sein, daß sich diese Problematik bei der Schaffung der letzten Abteilungen 1969 nicht so drängend stellte. Allerdings bietet der Wortlaut des Dekrets vom 23.9.1969: "Les sections du Conseil étudiant notamment les questions suivantes....." die Möglichkeit auch Fragen des Umweltschutzes zu behandeln. Vgl. das Dekret im J0 v.23.9.1969;

94.) Die Abteilung für Finanzen behandelt die Probleme der nationalen und internationalen Geldwirtschaft; die Methoden der Unternehmensfinanzierung; Probleme der Kreditwirtschaft; Steuerfragen und ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung;

- Die Abteilung für Zusammenarbeit auf technischem Gebiet mit den Staaten der Franczone.
- Die Abteilung für den "Plan" und die konjunkturrelle Entwicklung.⁹⁵

95.) Diese befaßt sich mit der Verwirklichung öffentlicher und privater Einrichtungen, die zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes notwendig sind; mit der lang-, mittel-, und kurzfristigen Wirtschaftsprognose und Orientierungen im wirtschaftlichen und finanziellen Bereich; mit dem Gleichgewicht zwischen Produktion und Verbrauch und den "anderen großen Fragen des wirtschaftlichen Gleichgewichts;" mit der Steigerung und Verteilung des Nationaleinkommens. Diese Abteilung unterbreitet der Vollversammlung des Conseil in regelmäßigen Abständen einen Bericht zur konjunkturellen Entwicklung; Vgl. zur französischen "Planification: V. L u t z Zentrale Planung für die Marktwirtschaft. Eine Untersuchung der französischen Theorie und Erfahrung. 1973;

bbb.) Entwicklung und Arbeitsweise der
Abteilungen

Es ist außerordentlich schwierig, die Entwicklung der Abteilungen zu verfolgen und Einblick in ihre Arbeit zu bekommen.

Wie groß die Probleme für eine vernünftige Aufteilung der Arbeit innerhalb und zwischen den einzelnen Abteilungen gewesen sein müssen, zeigen folgende Fakten:

Schon kurze Zeit, nachdem das erste Gesetz zum Conseil Economique et Social die oben genannten fünf Abteilungen ins Leben rief, schuf man mit einem Dekret vom 5. Mai 1959⁹⁶ weitere zehn neue Abteilungen. Deren Gesamtzahl belief sich nunmehr auf fünfzehn. Knapp zwei Jahre später reorganisierte ein weiteres Dekret vom 19. Januar 1961 die Abteilungen erneut.⁹⁷ Jetzt bestanden nur noch zwölf Abteilungen. Die letzte Reorganisation, die hier zugrundegelegt wird, weil sie dem aktuellen Stand entspricht, erfolgte durch Dekret vom 23. September 1969.⁹⁸

Es wäre falsch, diese häufige Revision der Organisation des Conseil als ein Zeichen der Schwäche dieser Institution anzusehen. Im Gegenteil: wie jede demokratische Organisation kann auch der Conseil Economique et Social nur dann den Erfordernissen sich

96.) Journal Officiel vom 5.5.1959;

97.) Journal Officiel vom 19.1.1961;

98.) Journal Officiel vom 23.9.1969;

ändernder Bedingungen gerecht werden, wenn er bereit ist, seine Organisation und Arbeit ständig in Frage zu stellen, beziehungsweise in Frage stellen zu lassen.

Insgesamt gesehen ist der Conseil aus diesen häufigen Änderungen seiner inneren Struktur mit erweiterten Kompetenzen hervorgegangen.

Die oben beschriebenen Aufgaben der einzelnen Abteilungen umfassen nahezu das gesamte Feld politischer Aktivität. Darüber hinaus wurde dem Conseil mit Dekret von 1958 das Recht zugestanden, außer den Abteilungen für bestimmte, in seiner Kompetenz liegende Fragen, temporäre Kommissionen zu bilden. Allerdings obliegt es nicht dem Conseil Economique et Social, die innere Organisation seiner Abteilungen zu bestimmen. Dies geschieht durch Dekrete des Conseil d'Etat.

Ähnlich wie die Organisation der Abteilungen war auch die Zahl ihrer Mitglieder und die Form ihrer Berufung Änderungen unterworfen. Das erste Dekret von 1958 sah in seinem Artikel 12 vor, daß die Mitglieder der Abteilungen gleichzeitig Mitglieder des Conseil insgesamt sein müßten. Außerdem hatte die Regierung das Recht, Persönlichkeiten in den durch Dekret beschriebenen Fällen in die Abteilungen zu entsenden.⁹⁹ Dort wirkten diese für eine gewisse Zeit aufgrund

99.) Kritisch dazu B y é. a. a. O., S. 905: "Il paraissait, certes, anormal et déplaisant que des personnalités de haute compétence qui le plus souvent, avaient joué un rôle majeur

ihres Sachverständes an der Vorbereitung der Stellungnahmen mit. Der Einfluß der Regierung wurde noch verstärkt durch die ihr in Artikel 12 des Dekretes von 1958 eingeräumte Möglichkeit, von ihr benannte Persönlichkeiten vor den Abteilungen sprechen zu lassen. Allerdings konnten auch die Abteilungen selbst in dieser Hinsicht die Initiative ergreifen. Die starke Stellung der Regierung ergab sich auch aus der Regelung, daß diese die Aufteilung der Mitglieder des Conseil in die einzelnen Abteilungen selbst vornehmen konnte.

Erst das Dekret vom 5. Mai 1959 gestand in Artikel 3 dem Sekretariat des Conseil dieses Recht zu. Die Mitglieder der einzelnen Abteilungen werden nunmehr von diesem auf Vorschlag der verschiedenen Gruppierungen innerhalb des Conseil benannt. In diesem Dekret wurde auch bestimmt, daß das Sekretariat die Zahl der Mitglieder einer Abteilung festlegen konnte. Allerdings gab Artikel 4 nicht sehr viel Spielraum. Danach mußte die Zahl der Mitglieder einer Abteilung zwischen zwölf und achtzehn liegen.

Außerdem wurde in diesem Dekret festgelegt, daß die oben erwähnten, direkt von der Regierung ernannten Sachverständigen pro Abteilung die Zahl von sechs Personen nicht überschreiten durfte. Die Anwesenheit dieser ernannten Mitglieder wurde auf ein Jahr

dans les travaux des sections, se voient refuser d'entrée de l'assemblée plénière et la possibilité de défendre elles - mêmes leur oeuvre."

begrenzt. Darin war der Versuch zu sehen, den Einfluß der Regierung auf die Arbeit des Conseil und insbesondere auf dessen Abteilungen zu kanalisieren. Das Dekret vom 5. Mai 1959 wurde wiederum durch Dekret vom 19. Januar 1961 geändert. Hier wurde die Höchstzahl der Mitglieder einer Abteilung auf einundzwanzig heraufgesetzt. Die Zahl der von der Regierung für eine befristete Zeit in die Abteilung entsandten Persönlichkeiten wurde auf sieben erhöht.

Ein Dekret vom 1. März 1961¹⁰⁰ präzisiert die Bedingungen, unter denen diese von der Regierung entsandten Mitglieder in den Abteilungen arbeiten sollen. Danach werden sie für die Dauer von zwei Jahren ernannt und die Hälfte ihrer Zahl alljährlich ersetzt.

Vergleicht man die Zahl der von der Regierung entsandten Persönlichkeiten, die tatsächlich in den einzelnen Abteilungen arbeiten, mit der der Regierung formal zustehenden Anzahl von Sitzen in den Abteilungen, dann stellt man fest, daß die Regierung nicht immer die ihr an sich zustehende Zahl von sieben Sitzen ausnutzt. So ernannte sie beispielsweise für die Abteilung, die sich mit landwirtschaftlichen Problemen befaßt, für 1961 nur drei Persönlichkeiten.¹⁰¹

100.) Journal Officiel vom 1.3.1961;

101.) Dies geht aus dem Organisationsprotokoll der Abteilungen hervor. Im Archiv des Conseil;

Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, daß die Regierung darauf verzichtet, ihren Einfluß im vollen Umfange geltend zu machen. Die Nichtausschöpfung der ihr zustehenden Mandate in der einen oder anderen Abteilung läßt sich damit erklären, daß der Conseil Economique et Social selbst nicht die ihm zustehende Höchstzahl ausgenutzt hat. Hätte die Regierung die Zahl der von ihr entsandten Vertreter nicht proportional zurückgestuft, wäre es dem Conseil durchaus möglich gewesen, durch Ausschöpfung aller ihm zustehenden Mandate das ursprüngliche Kräfteverhältnis wiederherzustellen. Eine solche Wahrnehmung aller Mandate hätte nach Auffassung einzelner befragter Mitglieder des Conseil die Arbeitsfähigkeit der Abteilungen erschwert.¹⁰²

Um einen Eindruck von den Persönlichkeiten zu geben, die die Regierung in die Abteilungen sendet, sollen hier einige Beispiele genannt werden. So werden in der Regel in die landwirtschaftliche Abteilung ein Präsident einer Landwirtschaftskammer, ein Mitglied des Bauernverbandes und der Generalsekretär der Föderation für landwirtschaftliche Zusammenarbeit entsandt.

Es wird deutlich, daß die Regierung nur solche Persönlichkeiten entsendet, von denen sie annehmen kann, daß sie ihrer Politik nahestehen. Da sie in nicht wenigen Abtei-

102.) Hierauf wies insbesondere der Präsi-
dent des Conseil E. R o c h e in einem aus-
führlichen Gespräch mit dem Verfasser hin.

lungen ein Drittel der Mitglieder ernannt, kann sie sicherstellen, daß die Entscheidungen ihren Intentionen entsprechen.¹⁰³

Allerdings darf nicht verkannt werden, daß diese Möglichkeiten der Regierung die Gefahr mit sich bringen, die Repräsentation innerhalb des Conseil erheblich zu verfälschen.

Das letzte Dekret, das die Zahl der Mitglieder einer Abteilung regelt, wurde am 23. September 1969 erlassen.^{103a} Hier wird in Artikel 3 die Ernennung der Mitglieder der Abteilungen durch das Büro des Conseil auf Vorschlag der im Conseil vertretenen Gruppen beibehalten. Die Höchstzahl der Mitglieder einer Abteilung wird nunmehr von 21 auf 32 erhöht. Damit die Regierung ihren Einfluß wahren kann, wird in Artikel 5 die Zahl der von ihr zu entsendenden Persönlichkeiten auf

b3.) Die Tendenz der Exekutive, sich ein solches Gremium unterzuordnen, kann bis Napoleon zurückverfolgt werden. Dieser schränkte die Zahl der von den Kammern entsandten Mitglieder der "Commission du Luxembourg", die sich aus 242 Arbeitern, 231 Unternehmern und 11 Wirtschaftsfachleuten zusammensetzte, erheblich ein. Vgl. R. G e - b e r t h, aaO., S.10 Fn.3;

103a.) Journal Officiel vom 23.9.1969;

10 erhöht. Ansonsten läßt dieses Dekret die Struktur der Abteilungen unverändert.

Zu erwähnen ist, daß die von der Regierung in die Abteilungen entsandten Mitglieder nicht an der allgemeinen Debatte über ein von ihnen miterarbeitetes Papier in der Vollversammlung teilnehmen können. Das ist insofern ein merkwürdiges Verfahren, als ein solches Mitglied die Arbeit einer Abteilung unter Umständen bis zur Erstellung des Papiers entscheidend beeinflussen konnte, in der Debatte darüber jedoch nicht mehr in Erscheinung tritt. Dieses Verfahren ist nur damit erklärbar, daß die Regierung ihren Einfluß nicht transparent werden lassen will. Im Extremfall ist es demnach möglich, daß eine Abteilung eine erarbeitete Vorlage angenommen hat, nur weil eine Mehrheit durch die von der Regierung ernannten Vertreter zustandegekommen ist. Die Vertreter dieser Mehrheit nehmen aber in dem weiteren Verfahren innerhalb der Vollversammlung nicht mehr teil.¹⁰⁴

ccc.) Die funktionale Entwicklung und Arbeitsweise

In dem Dekret vom 27. Dezember 1958 wird lediglich über die Funktion der Abteilungen-----

104) M a z e l l i e r erklärt in "Moniteur Industriel", 1968, S. 73, daß zwar keine "Veritable Symbiose" zwischen den Mitgliedern des Conseil in den Abteilungen und den von der Regierung ernannten Mitgliedern zu beobachten sei, aber eine gewisse Harmonie festzustellen sei.

gen ausgeführt, daß sie zur Untersuchung der wichtigsten Probleme wirtschaftlicher, sozialer Art dienen sollen. (Artikel 11). Die Abteilungen können sowohl von dem Büro der Vollversammlung als auch von der Regierung beauftragt werden, ein Gutachten zu erstellen. Es ist notwendig, zwischen Gutachten (étude) und Stellungnahme (avis) zu unterscheiden. Während die Abteilungen Gutachten erstellen, ist es das alleinige Recht der Vollversammlung, Stellungnahmen des Conseil abzugeben (Artikel 6 Absatz 2).

Die Gutachten der Abteilungen werden dem Wortlaut des Artikel 6 Absatz 2 gemäß über das Büro direkt der Regierung zugeleitet, ohne daß der Conseil in der Regel in seiner Gesamtheit daran beteiligt wird.¹⁰⁵ Allerdings wurde dieses Verfahren durch das Dekret vom 20. Januar 1961 modifiziert. Danach leitet das Büro die Gutachten, die die Abteilungen entweder auf Initiative des Büros, der Vollversammlung oder der Regierung erstellt haben, zwar der Regierung zu, es wird ihm aber nunmehr die Möglichkeit eingeräumt, diese der Vollversammlung vorzulegen.

Innerhalb der Abteilungen kommt den Bericht-
erstattern, die von den Präsidenten der ein-
zelnen Abteilungen ernannt werden, eine er-
hebliche Bedeutung zu.

105.) Kritisch auch : H a y w a r d, aaO.,
S.37;

Die Berichterstatter haben die Aufgabe, die Gutachten der Abteilungen im wesentlichen zu schreiben und fertigzustellen. In der Ausarbeitung dieser Gutachten besitzen sie ein großes Maß an Selbständigkeit. So ist es nicht selten, daß das Gutachten einer Abteilung die Handschrift des Berichterstatters erkennen läßt. Organisatorisch werden die Berichterstatter von dem jeweiligen Sekretär der Abteilung unterstützt. Insbesondere organisiert dieser die "Hearings", die zu einzelnen Problemen abgehalten werden können.

Der erhebliche Einfluß des Berichterstatters erscheint nicht unbedenklich, wenn man in Betracht zieht, daß der Berichterstatter nicht selten eine von der Regierung entsandte Persönlichkeit ist. Es liegt der Verdacht nahe, daß das Gutachten, welches unter seiner Leitung erstellt wurde, unter dem Deckmantel der Gruppenobjektivität allzu sehr im Sinne der Regierung ausfällt. Auch wenn der Berichterstatter einem bestimmten Verband angehört, wird er daran interessiert sein, die Vorstellungen seines Verbandes in dem Gutachten zur Wirkung kommen zu lassen.

Abschließend läßt sich zu der Frage der Abteilungen des Conseil Economique et Social sagen, daß hier, wie in den Parlamenten, Ausschüsse die Hauptarbeit leisten. Wie in den parlamentarischen Gremien, ist die Macht und die Einflußnahme des einzelnen Mitgliedes nicht chancengleich verteilt. Die Publizität der Entscheidung und deren Transparenz sind nicht gewährleistet.

cc.) Die zeitlich befristeten Kommissionen.

In bestimmten Fällen kann der Conseil Economique et Social Kommissionen einsetzen, um Teilaspekte eines besonders breitgefächerten Problemkreises zu untersuchen. Eine solche Kommission kann auch gebildet werden, wenn keine der bestehenden Abteilungen für das in Frage stehende Problem kompetent ist.¹⁰⁶

Diese "commissions temporaires" bestehen aus höchstens vierundzwanzig Mitgliedern. Diese werden vom Büro des Conseil vorgeschlagen und von der Vollversammlung bestätigt. Nur in dringenden, unaufschiebbaren Fällen, kann eine solche Kommission auch schon zusammentreten, ohne daß die Vollversammlung sie bestätigt hat. Diese Bestätigung wird dann nachgeholt.

Im übrigen unterscheidet sich die Arbeit der "commissions temporaires" nicht von der der Abteilungen wie sie vorstehend beschrieben wurde.

¹⁰⁶ Vgl. B a l l r e i c h, Die Wirtschaftsräte in Frankreich, Belgien und in den Niederlanden, in: ZaöRV 14, (1951/52) S.

dd.) Die Vollversammlung.

Die Vollversammlung des Conseil Economique et Social besteht aus den Mitgliedern dieser Institution. Lediglich die von der Regierung entsandten Persönlichkeiten, die in den Abteilungen mitarbeiten, können an den Debatten und Entscheidungen der Vollversammlung nicht teilnehmen. Jedoch wird davon der Einfluß der Regierung auf die Vollversammlung kaum berührt, da Vertreter der Regierung selbst an den nichtöffentlichen Sitzungen der Vollversammlung teilnehmen können.

Ursprünglich waren gesetzlich vier Sitzungen der Vollversammlung im Jahr vorgesehen. Ferner sah die gesetzliche Regelung vor, daß die Regierung die Vollversammlung zu Sondersitzungen einberufen konnte. Tatsächlich tagt aber das Plenum der Vollversammlung entschieden häufiger als in den gesetzlichen Bestimmungen vorgesehen ist. Augenblicklich tritt sie zweimal monatlich zusammen. Dies bedeutet eine erhebliche Belastung für ihre Mitglieder, was zur Folge hat, daß die Teilnahme - frequenz niedrig liegt. Andererseits gibt es kein Mindestquorum für die Beschlußfähigkeit der Vollversammlung.

Die Arbeit der Vollversammlung wird weitgehend durch die Möglichkeit des Büros rationalisiert, vorzuschlagen, die von den Abteilungen vorbereiteten Stellungnahmen, Gutachten oder Beschlüsse ohne Diskussion anzunehmen. Bedenken gegen ein solches Verfahren werden relativiert, wenn man

berücksichtigt, daß das fragliche Projekt Punkt für Punkt diskutiert und zur Abstimmung gestellt wird, wenn auch nur ein Mitglied der Vollversammlung dies wünscht. Änderungswünsche für die zur Abstimmung gestellten Vorlagen der Abteilungen müssen vorher schriftlich dem Sekretariat des Conseil zugeleitet worden sein.

ee.) Die "groupes" der Vollversammlung.

Sowohl innerhalb der Vollversammlung, als auch in den einzelnen Abteilungen spielen die "groupes" eine gewichtige Rolle. In ihnen schließen sich die Mitglieder des Conseil Economique et Social zusammen, die auf Grund ihrer sozialen oder wirtschaftlichen Gruppen mehr oder weniger gleiche Interessen verfolgen. Allerdings ist es äußerst schwierig, diese "groupes" einzuordnen. Es ist keineswegs so, daß sich in ihnen die Unternehmer auf der einen und die Gewerkschaften auf der anderen Seite gegenüberstünden. Eine eingehendere Untersuchung über die soziale Struktur dieser "groupes" soll hier jedoch nicht vorgenommen werden, da dies wenig ertragreich erscheint. Die groupes haben eine ähnliche Funktion wie die Fraktionen im Bundestag bezüglich des Ablaufs der Vollversammlungen. Sie werden nahezu ohne Ausnahme vor den Sitzungen des Plenums oder den Abteilungen, in denen sie auch wirksam werden, hinsichtlich der Tagesordnung konsultiert. Augenblicklich bestehen folgende "groupes" in der Vollversammlung: Groupe de l'agriculture, Groupe de l'artisanat, Groupe de la Coopération, Groupe des entreprises

nationalisées, Groupe des entreprises privés,
Groupe des personnalités choisies en raison de
leur compétence, Groupe des travailleurs-Confédération
française des travailleurs chrétiens, Groupe
des travailleurs-Confédération générale des cad -
res, Groupe des travailleurs-Confédération généra -
le du travail, Groupe des travailleurs-Confédéra -
tion générale du travail force ouvrière, Groupe
de l'Union nationale des associations familiales.

Eine wesentliche Funktion dieser "groupes" ist es,
allen Repräsentanten der verschiedenen im Con -
seil vertretenen Organisationen die Möglichkeit
zu geben, sich zu artikulieren. Dies ist wesentlich
einfacher in den "groupes" als in der Vollver -
sammlung.

e.) Ablauf der praktischen Arbeit des Conseil Economique et Social.

Um einen Einblick in den praktischen Alltag dieser Institution zu geben, soll die Behandlung einer Frage durch den Conseil aus jüngster Zeit dargestellt werden.

Die Studie über die multinationalen Konzerne:

Am 21.12.1971 begann der Conseil Economique et Social, sich, gemäß Art. 3 der Verordnung vom 29.12.1953 über die Struktur und Arbeitsweise des Conseils, mit der Problematik der multinationalen Konzerne zu befassen.¹ Die Vorbereitung eines Berichtes für den Conseil wurde vom Büro der Abteilung für außenwirtschaftliches Wachstum und für außenwirtschaftliche Zusammenarbeit übertragen.

Diese Abteilung beauftragte ihrerseits eines ihrer Mitglieder M. Paul M o c h die Berichterstattung zu übernehmen. Auf Grund dieses Berichtes beschäftigte sich die Abteilung für außenwirtschaftliches Wachstum und Zusammenarbeit eingehend mit dem gesamten Problemkreis. Innerhalb der Abteilung wurden angesichts des komplexen Themas Arbeitsgruppen gebildet, die "Hearings" mit außerhalb des Conseils stehenden Experten veranstalteten. Auch Regierungsmitglieder wurden zu diesen Hearings eingeladen. Die Arbeitsgruppen

1.) Vgl. dazu J. P e y r e l e v a d e, Les entreprises multinationales et les marchés monétaires internationaux. In: Revue d'Economie Politique, 1972, S. 1198 ff.;

gaben nach Abschluß der "Hearings" ihre Erkenntnisse in Berichten an den Berichterstatter der Abteilung. Dieser bereitete dann mit Hilfe der von den Arbeitsgruppen gewonnenen Fakten und auf Grund eigener Erkenntnisse eine abschließenden Bericht mit einer die Fakten kommentierenden Stellungnahme vor. Bericht und Stellungnahme wurden dann der Vollversammlung zur abschließenden Beratung und Abstimmung vorgelegt.

In der Stellungnahme mußte auch die Minderheitsmeinung innerhalb der Abteilung zum Ausdruck gebracht werden. Dies wird nicht immer von dem Berichterstatter beachtet. Allerdings ist es dann den Vertretern der Mindermeinung immer noch möglich, ihre Vorstellungen in die Schlußberatung der Vollversammlung einzubringen. Ebenso haben die Mitglieder des gesamten Conseil, die nicht in der Abteilung an der Vorbereitung der verschiedenen Vorlagen beteiligt waren, die Möglichkeit, ihre Auffassungen in der Schlußberatung des Plenums auszudrücken.

Im speziellen Falle des Berichtes über die multinationalen Konzerne waren insbesondere die Gewerkschaftsvertreter der C.F.D.T. und C.G.T. mit der dem Plenum vorgelegten Stellungnahme nicht einverstanden. Die Vorschläge und Schlußfolgerungen, die dort gezogen wurden, gingen ihnen nicht weit genug.

Um eine Politisierung des Conseil zu vermeiden, ist man bemüht, bei konträren Auffassungen, wie sie hier deutlich wurden, noch einmal in der Abteilung eine Einigung zu versuchen. Wenn dies nicht gelingen wird, werden die verschiedenen Meinungen Punkt für Punkt zur Abstimmung gestellt. Der dann vom Plenum

vorbeschriebene Text gilt dann als offizielle Auffassung des gesamten Conseil Economique et Social. Hier werden dann Kindermeinungen nicht mehr transparent gemacht.

Im Falle der Behandlung des Problemkreises der multinationalen Konzerne gelang es nicht, bis zur Schlußabstimmung die erstrebte Einigkeit herzustellen, obwohl sich eigentlich alle Gruppen darüber einig waren, die Konzerne zumindest im Bereich der EWG einer schärferen Kontrolle zu unterziehen. Der Stellungnahme stimmten 125 von 154 anwesenden Mitgliedern des Conseils zu, 27 stimmten dagegen und weitere 4 Mitglieder enthielten sich der Stimme.

Bemerkenswert ist die Beobachtung, die auch bei der Vorbereitung der Studie über die multinationalen Konzerne zu machen war, daß eine außerordentlich enge Zusammenarbeit des Conseil Economique et Social mit den Institutionen der Europäischen Gemeinschaft besteht.²

2.) Auf diese Tatsache wies auch der Präsident des Conseils E. R o c h e in einem Gespräch mit dem Verfasser hin. Vgl. auch allgemein dazu: S z o - k o l o e z y - S y l l a b a, Les organisations professionnelles françaises et le Marché Commun, 1965;

- f.) Zur Einflußnahme der Interessengruppen auf die Entscheidungsträger unter Umgehung des Conseil Economique et Social.

In Art. 27 des Gesetzes vom 29.12.1958 ist fest - gelegt worden, daß alle, insbesondere die bei der Exekutive bestehenden Beiräte, die den Interessenverbänden Frankreichs ein außerordentlich weites Feld der unkontrollierten Einflußmöglichkeiten eröffneten,¹ aufzulösen seien.² Es war nur die Einschränkung gemacht worden, daß diese Regelung nur für die Beiräte gelten sollte, die sich mit Fragen beschäftigten, die auch in die Kompetenz des Conseil Economique et Social fielen.

Eine solche Regelung hatte man auch schon für den Conseil Economique der IV. Republik getroffen.³ Da man damals keinerlei Erfolg in dem Bemühen hatte, diese Räte tatsächlich abzuschaffen, hatte man sich dieses Mal entschlossen, für den Zeitpunkt

1.) a.a.O.S. Art.27 sieht in seinem Wortlaut vor: "Dans un délai de un an à compter de la publication de la présente ordonnance le Premier Ministre supprimera par décret pris en Conseil d'Etat les organismes consultatifs dont les attributions feraient double emploi avec celles du Conseil Economique et Social."

2.) J.Meynaud, a.a.O., S.73;

3.) Vgl. zum Problem: H.W. Ehrmann, French bureaucracy and organized interests, in: Administrative science quarterly, März 1961, S.534 - 555; ders.: Administration et groupes de pression, in: Economie et humanisme, Januar 1960, S.22 - 30; B.S.Brown, Pressure Politics in the 5th Republic, in: Journal of Politics, August 1965, S.509 - 529; Ph. Williams, Pressure Groups, in: Politics in Post-war France, 1955, S.320ff.; J.F. Rancé, Les groupes de pression dans la défense de l'enseignement public, 1964;

bis zur Auflösung eine Frist zu setzen. Als zeitliche Grenze wurde für die abgeschlossene Auflösung der in Frage kommenden Beratungsgremien ein Jahr nach Veröffentlichung des Gesetzes festgelegt. Das hätte bedeutet, daß spätestens mit Ende des Jahres 1959 alle Beiräte, die die oben genannten Kriterien erfüllten, aufgelöst sein mußten. Doch wer sich auf Grund dieser Bestimmung Illusionen gemacht hatte, wurde bald enttäuscht. Anstatt bestehende Beiräte, deren Funktion sich eindeutig mit Kompetenzen des Conseil Economique et Social überschneidet, aufzulösen, wurden neue Beiräte und Beratungsorgane geschaffen.⁴ Damit wurde eindeutig der Art. 27 des Organisationsgesetzes mißachtet. Auch die bittere Kritik, die sich daran entzündete, änderte bis heute nichts an diesem Zustand. So erklärte der Vizepräsident des Conseil: "Man kann von zwei Dingen nur eines haben. Entweder die Regierung will wirklich die Gewerkschaften und die wirtschaftlichen Kräfte an der Erarbeitung von Gesetzes- und Planungsvorhaben beteiligen - dann muß sie sich an die in der Verfassung dafür eingerichtete Institution wenden -, oder die Regierung will nur die Illusion einer solchen Beteiligung erwecken. In diesem Falle erreicht sie nur die weitere Belastung einer schon

4.) So wurde unter anderem ein Conseil Supérieur de Plan ins Leben gerufen, der weitreichende wirtschaftliche und soziale Beratungs- und Planungsbefugnisse besitzt. Ferner wurde ein Verbraucher-rat gegründet. Dieser nahm 1961 beim Staatssekretär für den Binnenhandel seine Arbeit auf und setzt sich aus Vertretern der Verbraucherorganisationen und Vertretern verschiedener Ministerien zusammen, obwohl die Verbraucher auch im Conseil Economique et Social vertreten sind. Vgl. J. M e y - n a u d, Les consommateurs et le pouvoir, Revue de l'Institut de Sociologie 1961, H. 4, S. 681;

außerordentlich komplexen Verwaltungsmaschinerie, anstatt den einfacheren Weg zu gehen und die Beschlüsse einer Versammlung zu beachten, die die Gewerkschaften als die ihre betrachten." ⁵

Auch der Präsident des Conseil Emile R o c h e fand scharfe Worte zur Praxis der Regierung, den Art. 27 des Organisationsgesetzes zu ignorieren. ⁶

Angesichts dieser Kritik sprach sich auch die 1963 von der Regierung eingesetzte Kommission zur Reform des Conseil dafür aus, daß die Beiräte, die sich in ihrer Aufgabenstellung mit den Kompetenzen des Conseil Economique et Social überschneiden, aufzulösen seien. ⁷ Die Kommission ging dabei davon aus, daß die kaum koordinierten Beiräte eine Verschwendung von Zeit und Geld seien und in keiner Weise effektive Arbeit leisteten. ⁸

5.) Rede des Vizepräsidenten R i c h a r d vor Wirtschaftsjournalisten am 2.6.1961. Nicht veröffentlicht in den Archiven des Conseil Economique et Social. R i c h a r d bezog sich bei dieser Kritik insbesondere auf die Schaffung des "Conseil Supérieur de Plan."

6.) E. R o c h e in einer Rede vor dem Conseil Economique et Social am 7.1.1962. Nicht veröffentlicht in den Archiven des Conseil; R o c h e führte unter anderem aus: "Zu was sind diese alten Beiräte nütze und warum werden neue ins Leben gerufen, die nur ihre egoistischen Gruppeninteressen vertreten?"

7.) Sehr kritisch zu der Beibehaltung der Beiräte der sogenannte Vallön Bericht, S. 18 ff.:

8.) Vgl. dazu J. M e y n a u d, Nouvelles études sur les groupes de pression en France, Paris, 1962, S. 238. Dabei nennt er folgende Zahlen: es bestünden zwischen 4500 und 5000 Beratungsgremien, die sich zu 9/10 auf die zentralen Verwaltungen verteilten. Dieselben Zahlen nennt auch E. C h e n o t, Organisation économique de l'Etat, 1965, S. 116. Zitiert nach J. M. D i e m e r, L'administration consultative à l'échelle départementale, in: Revue Administrative, 1964, S. 11; Zur Frage der "administration consultative", vgl. N o t e s et Etudes des D o c u m e n t a i r e s, Nr. 3133, 1964, S. 5ff.

Es bleibt festzustellen, daß der Conseil Economique et Social in seiner aktuellen Ausgestaltung nicht verhindern konnte, daß zahlreiche Gruppen und Verbände nach wie vor direkt auf den Planungsprozeß einwirken und dazu auch noch von der Exekutive aufgefordert werden.⁹ Es wäre jedoch falsch, daraus zu schließen, daß der Conseil einen erheblichen Teil der für die Exekutive notwendigen Beratung nicht übernehmen könne, weil er unter Umständen nicht über den notwendigen Sachverstand verfügt.¹⁰ Dieser Zustand ist einfach damit zu erklären, daß die politische Führung der Exekutive nicht bereit ist, auf exklusive Beratung durch die Gruppen und Verbände zu verzichten.¹¹ Eines der Motive mag dafür sein, daß sie nicht ein wesentliches Mittel, die Verbände an sich zu binden, aus der Hand geben will.¹²

Wenn jedoch ein solches Gremium, wie ein Wirtschaftsrat, nicht seines wesentlichen Sinngehaltes beraubt werden soll, muß dafür Sorge getragen werden, daß der Verbandseinfluß nicht an ihm vorbeigeht, direkt auf die Exekutive einwirken kann.

9.) Vgl. M. P r é l o t, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 1963, S. 813;

10.) So aber D. S p e r l i n g, Wirtschaftsräte im Europäischen Verfassungssystem, in: JÖR, 14, 1965, S. 249; Vgl. auch R. S t e i n b e r g, Zur Institutionalisierung des Verbandseinflusses in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat, in: DÖV 1972, S. 842;

11.) Insgesamt gesehen hat sich die konsultative Beratung durch Beiräte der Exekutive in der V. Republik noch verstärkt. Vgl. A. de L a u b a - d e r e, Le rôle et la représentation des intérêts professionnels dans la vie politique française, in: Droit, Economie et Sociologie, a.a.O. S. 181;

12.) Dies wird offenbar positiv von J. R i v e r o beurteilt. In: Syndicalisme et pouvoirs démocratique, in: Droit Social, 1965, S. 168;

g.) Die Reformbestrebungen

Die Stellung des Conseil Economique et Social im französischen Verfassungssystem ist seit seinem Bestehen Gegenstand lebhafter Diskussion.¹ Hauptfeld dieser Erörterungen war die Frage, wie man die reale Effektivität des Conseil steigern könne. Insbesondere die im politischen Spektrum der französischen Politik links stehenden Kräfte wurden nicht müde, eine diesbezügliche Reform zu fordern. Ihren Höhepunkt erreichte die Debatte um den Conseil im Jahre 1962.² In diesem Jahre versammelten sich weit über 400 Wissenschaftler, Beamte, Gewerkschaftler und Politiker zu einem Symposium über demokratische Planung. Die von dieser Veranstaltung ausgehenden Impulse beeinflussen bis heute die Überlegungen zur Stellung des Conseil.

Zur Vorbereitung des Symposiums hatte man zwei Kommissionen gebildet. Die eine befaßte sich hauptsächlich mit Fragen des "plan", in erster Linie mit seiner demokratischen Legitimation.

Die zweite Kommission diskutierte unter Leitung des führenden französischen Wirtschaftsexperten George Mathie über die Reform des Conseil Economique et Social.

1.) Zur Stellung im System der planification vgl. P. Bauchet, Aspects et Méthodes de la Planification Française, in : H.J. Kaiser, Planung III, S.249ff.(250);

2.) Vgl. C. Emeri, Les institutions de 5. République, in : Revue Française de Science Politique, 1965, S.297ff.; P.A. Verrill, L'évolution politique et constitutionnelle de la 5. République, Diss.1962, S.184ff.;

Ergebnis dieser Beratungen war, daß man einmal eine grundlegende Reform der Zusammensetzung forderte, um so den starken Einfluß der Exekutive zu vermindern, und zum anderen das Gesetzesinitiativrecht im wirtschaftlichen und sozialen Bereich für den Conseil verlangte. Letztere Forderung wird auch vom Deutschen Gewerkschaftsbund für einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat erhoben.³

In der sich anschließenden Diskussion kam die große Spannweite der Konzeptionsalternativen für eine solche Institution zum Ausdruck.⁴ So forderten Pierre M e n d è s - F r a n c e und Serge M a l l e t als Vertreter der P.S.U. die Transformation des Conseil Economique et Social in eine zweite Gesetzgebungskammer. Demgegenüber stellten sich Francis L e e n h a r d t von der S.F.I.O. und Professor B y é, einer der profiliertesten Kenner des Conseil, auf den Standpunkt, daß eine solche Umwandlung im Hinblick auf die fehlende demokratische Legitimation dem Conseil eine zu große Macht einräume. Daß ein solcher Vorschlag überhaupt vorgelegt werden konnte, ist auf den dringenden Wunsch mancher politischen Kräfte in Frankreich zurückzuführen, dieser Institution, in der als einer der wenigen Einrichtungen der V.Republik auch Gewerkschaft-

3.) Vgl. den im Anhang abgedruckten Entwurf des DGB zur gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung.

4.) Das Kolloquium kam auf Initiative der C.G.T., der C.F.T.C., der F.O. und des "Club Moulin" zustande. In Frankreich ist es nicht selten, daß politische Klubs einen wesentlichen Einfluß im außerparlamentarischen Raum haben.

ten vertreten sind, mehr Einfluß zu verschaffen.⁵ Inmitten einer solch lebhaften Auseinandersetzung um den Conseil konnte die Regierung, die man in erster Linie für die schwache Stellung des Conseil verantwortlich machte, nicht untätig bleiben. So erklärte General De Gaulle : "Es ~~ist~~ notwendig, daß die Gesellschaft sich besser als bisher an die Entwicklung ihres Lebens und ihres Fortschritts anpaßt. So ist es notwendig, daß unser Conseil Economique et Social, in dem die Repräsentanten verschiedener Bereiche unseres Landes zusammenarbeiten, seine Rolle erweitert, damit er durch seine Stellungnahmen und Studien die Entscheidungen, deren Verabschiedung der öffentlichen Gewalt obliegt, erhellen kann."⁶

Zwar lag in dieser Stellungnahme auch eine deutliche Absage an ein Initiativrecht im gesetzgeberischen Bereich für den Conseil, aber gleichzeitig wurde eine Stärkung des Conseil in Aussicht gestellt. Wenig später nahm eine Kommission ihre Arbeit auf, um konkrete Vorschläge vorzulegen mit dem Ziel, "Mittel zu finden, die Effektivität und die Arbeit des Conseil Economique et Social

5.) Schon dieser Kampf um Einfluß zeigt, daß es falsch ist, davon zu sprechen, daß Frankreich zumindest im Jahre 1972 konfliktfrei war. So aber J. F r e a r s, Conflict in France: the decline and fall of a stereotype, in: Political Studies, 1972, S. 31 - 41; Vgl. auch N. A l v a r e z, Constitution et contributions des syndicats professionnels in: Revue pratique de Droit social, 1971, S. 1 ff.;

6.) Rundfunk- und Fernsehansprache v. 20. 4. 1963.;

zu verbessern." ⁷ Der Kommission gehörten Parlamentarier, Gewerkschaftler, Politiker und Wissenschaftler an. Um die spezifischen Problemkreise zu verdeutlichen, sollen hier die Schwerpunkte der Arbeit der Kommission dargestellt werden. So befaßte sie sich mit dem Problem der Koordinierung der Planungsarbeit des Conseil Economique et Social, des Conseil Supérieur du Plan und der Commission des Comptes de la Nation. ⁸ Insbesondere wurde auch das Konsultationsverfahren des Conseil durch die Regierung einer eingehenden Überprüfung unterzogen und die Frage untersucht, ob die Legislative nicht stärker von der Arbeit des Rates profitieren könne. Selbstverständlich ging es auch hier wieder um die latente Frage der Zusammensetzung.

Ein Gesetzesinitiativrecht für den Conseil lehnte die Kommission ab. Insgesamt gesehen war die Arbeit der Kommission wenig fruchtbar. Um die Rolle des Conseil zu stärken, drang sie darauf, daß der Rat weniger Arbeit genereller Art zu den anstehenden Problemen leisten, sondern konkret zu den Gesetzentwürfen der Exekutive Stellung nehmen solle. Um das Verhältnis zur Legislative zu verbessern, wurde vorgeschlagen, daß die Präsidenten der einzelnen Abteilungen und die

8.) Kritisch zur bisherigen Koordination zwischen staatlichen Institutionen und privatem Bereich : A. H. Mesnard, Pour de nouvelles formes de relations entre le collectivités publiques et les associations privées d'intérêt général, in: Droit social, 1972, S.133ff.;

7.) Rede des Premierministers v.22.4.1963 vor dem "Centre des Jeunes Patrons". Vgl. "Le Monde" vom 23.4.1963;

Berichterstatter die Verhandlungen der Parlamentsausschüsse besuchen dürften. Die Sitzungen des Conseil sollten weiterhin geheim bleiben. Wie die einzelnen Reformen in concreto ausgestaltet werden sollten, wurde nicht weiter ausgeführt. Verständlich, daß General De Gaulle die Arbeit der Kommission nicht weit genug ging. Insbesondere bemängelte er, daß die Kommission nicht auf seine Pläne zu einer Integration von Senat und Conseil Economique et Social in einer zweiten Kammer eingegangen war.⁹ Ihm schwebte ein solches Gremium aus Politikern und Interessenvertretern als geeignetes Forum vor, um möglichen sozialen Konflikten von vornherein die Schärfe zu nehmen, indem dort die interessierten Gruppen mit den Vertretern des "Gemeinwohls" ihre Probleme diskutieren könnten.¹⁰ Um einen Anfang zu machen, schuf er die "Commission Regionale de Developpement Economique", in der Politiker und Interessenvertreter an einem Tisch sitzen.¹¹

9.) M. Duvergier, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, S.633; A. Chailadon, Transformation du Senat, in: Le Monde vom 14.7.1965; Byé, Les projets de reform du Conseil Economique et Social, in: Etudes juridiques et économiques, 1964, S.23ff.;

10.) Dieses Konzept De Gaulles von einer zweiten Kammer, die sich aus Vertretern der Berufsorganisationen und Gebietskörperschaften zusammensetzen sollte, wurde von ihm schon als Ministerpräsident 1944 vertreten. Vgl. Y. Archambaut, aaO., S.591;

11.) Über die Beziehungen der Sozialpartner vgl. die Artikelserie "Le jeu croisé des partenaires sociaux", in: Projet, 1972, S.1036ff. mit Beiträgen von P. Meunier, F. Ceyrac, M. Bellas, H. Madelin;

Der Stand der augenblicklichen Reformbestrebungen ist nicht der günstigste, nachdem De Gaulle mit seinem Plan, den Senat mit dem Conseil zu verschmelzen, in einem Referendum gescheitert ist. Im übrigen sind die französischen Verfassungspolitiker mit anderen Verfassungsfragen als der Reform des Conseil beschäftigt. Einigkeit besteht lediglich darüber, daß früher oder später ein neues, effektiveres Konzept für diese Verfassungsinstitution gefunden werden muß.

h.) Konsequenzen für die Errichtung eines
deutschen Wirtschafts- und Sozialrats.

Die Untersuchung der Stellung und Funktion des französischen Conseil Economique et Social der V. Republik zeigt, daß diese Form des Wirtschafts- und Sozialrates für die Bundesrepublik keinen Modellcharakter besitzt. Folgte man dem französischen Beispiel, würde ein derart strukturierter Bundeswirtschafts- und Sozialrat zu keiner Demokratieeffektivierung des Planungs- und Entscheidungsprozesses führen. Dies hat mehrere Gründe :

Der Conseil Economique et Social wurde auf Grund der politischen Erfahrungen, die die Franzosen mit der IV. Republik gemacht hatten, in der eindeutigen Zielrichtung konzipiert, allein die Exekutive in ihrer Arbeit zu stärken und den Verbänden das Gefühl zu geben, bei der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung mitzuwirken. So entstand ein soziales "Abreagierungszentrum" unter direkter Kontrolle der Regierung, fern dem Parlament.

Die tatsächliche Mitwirkung bleibt den Verbänden versagt. Als Beobachter der Arbeit des Conseil, deren Qualität nicht angezweifelt werden soll, kommt man nicht umhin, festzustellen, daß die Intention der Regierung, den Verbänden eine "Spielwiese" zur Verfügung zu stellen, von diesen unbewußt akzeptiert wird. Alle Gruppen haben das Gefühl, nützliche Arbeit zu leisten, Letztlich bleibt es jedoch, ohne Einschränkung, der Exekutive überlassen, ob die Arbeit des

Conseil im Planungs- und Entscheidungsprozeß fruchtbar gemacht werden kann.¹ Dieser Zustand würde sich nur ändern, wenn der Conseil eine starke Verbindung zur Nationalversammlung besäße.²

Daß die Mitglieder des Conseil sich mit dieser unbefriedigenden Situation abfinden, ist mit einiger Wahrscheinlichkeit darauf zurückzuführen, daß sie in ihrer großen Mehrheit politisch der Regierung zugeordnet werden können. Die Gewerkschaftsvertreter verlassen den Conseil nicht, weil sie sich nicht eines der wenigen institutionalisierten Mittel begeben wollen, auf den politischen Planungs- und Entscheidungsprozeß im wirtschaftlich/sozialen Bereich einzuwirken.

Auf weitere Schlußfolgerungen, die aus den französischen Erfahrungen im Hinblick auf einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat zu ziehen sind, ist bei der Entwicklung eines deutschen Modells einzugehen.

1.) Vgl. generell dazu A. B o c k e l, La participation des syndicats ouvriers aux fonctions économiques et sociales de l'état, 1965;

2.) Vgl. G o g u e l in dem von G. L ö w e n - b e r g herausgegebenen Werk "Modern Parliaments". Change or Decline ?", 1971;

III. Planmodell des Gesetzgebungsprozesses unter Ein-
beziehung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates

1. Die Einbeziehung des Parlaments in die legisla-
tive Planung der Exekutive.

Planung ist in der technischen Gesellschaft im wesentlichen schon Entscheidung.¹ Wenn innerhalb eines komplexen Planungsvorganges gewisse prinzipielle Dezsionen gefallen sind, lassen diese sich nicht mehr durch andere demokratisch legiti-
mierte Instanzen alternativ beseitigen. Damit wird die vorbereitende Planungsentscheidung, die in gesetzgeberische Entscheidungen einmünden soll, zur Vorfügung über die politische Entscheidung. Besonders deutlich wird dies im Bereich der Haus-
haltungsgesetzgebung, wie die Erfahrungen mit der mittelfristigen Finanzplanung lehren. Wenn aber die Vorbereitung der Endentscheidung schon eine solch erhebliche Bedeutung hat, dann ist es unerläßlich, kontrollierbare, transparente, den demokratischen Anforderungen gerecht werdende Verfahren für die -
sen Vorbereitungsprozeß zu entwickeln.²

1.) Zur verfassungsrechtlichen Problematik vgl. U. S c h e u n e r, Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung. In: Planung I, S. 67 ff. (Hrsg.: J. H. K a i s e r); H. S e b e r - m e y e r, Das parlamentarische Planungssystem der Bundesrepublik. In: Theorie und Praxis der Infra-
strukturpolitik, (Hrsg.: J o c h i m s e n), 1970, S. 73 ff.; J o c h i m s e n, Planung im staatlichen Bereich. In: Bulletin des Presse und Informations
amtes der Bundesregierung v. 23.7.1971, S. 1236 ff.; W. S c h n e l l e, Wie lassen sich politische Auf-
gaben planen? In: Kommunikation 1971, S. 33 ff.; K. S e e m a n n, Neue integrierte Managementsysteme in Regierung und Verwaltung. In: Berichte des Deut-
schen Industrieinstituts, 1970;

2.) Vgl. E. S c h w i d t - A. S m a n n, Planung unter dem Grundgesetz, in DöV 1974, S. 541 ff. (544);

Dabei geht es nicht darum, die Notwendigkeit von Planung in Frage zu stellen, sondern nach Wegen zu suchen, die es ermöglichen, daß der Entscheidende - hier das Parlament - die Wege und Stufen der getroffenen Vorentscheidungen und die an den einzelnen Dezisionspunkten der Planung möglichen Alternativlösungen in seine Entscheidung mit einbeziehen kann.^{2a} Nur so kann er eine verantwortungsbewußte, autonome Endentscheidung, die auch die Korrektur fachlich richtiger, aber politisch falscher Vorentscheidungen beinhaltet, treffen.

Um dies zu erreichen, hat die Enquetekommission zu Fragen der Verfassungsreform in ihrem Zwischenbericht einen Planungsausschuß des Bundestages vorgeschlagen.³ Dieser Planungsausschuß soll die Planung "zur gesamten Hand" von Regierung und Parlament ermöglichen.⁴ Er soll als "Anlaufstelle für die Bundesregierung" dienen. Letztere muß nach den Vorstellungen der Kommission den Bundestag und Bundesrat mittels dieses Planungsausschusses über die laufenden Planungen informieren. Ein gemischtes Gremium aus Vertretern der Bundesregierung hält die Kommission auf Grund der notwendigen Trennung der Kompetenzen und Verantwortungsbereiche nicht für angängig.

2a.) So meint Ch. B ö c k e n f ö r d e mit Hinweis auf die Erfahrungen mit dem amerikanischen Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS), daß wie immer die zukünftigen Planungsverfahren der Bundesregierung aussehen mögen, sie eine erheblich bessere Chance für eine wirksame Anwendung hätten, wenn dem Parlament gleichzeitig auf seine Bedürfnisse zugeschnittene Kontrollmöglichkeiten eingeräumt würden. In: Der Staat, 1971, S. 288f. Institutionelle Probleme von Aufgaben- und Finanzplanung.;

3.) Bericht der Enquetekommission zu Fragen der Verfassungsreform, in: Zur Sache, M1, 1973, S. 1ff.

Ob der vorgeschlagene Planungsausschuß ⁵ tat -
sächlich grundlegende Probleme, wie den Verfall
der effektiven Kompetenz der Legislative lösen
helfen könnte, erscheint bei aller, gegenüber neuen
Vorschlägen hinsichtlich ihrer Innovationskapa -
zität gebotenen Zurückhaltung aus folgendem Grund
fraglich. Einmal besteht die Gefahr, daß der Be -
griff, den die Kommission über die Informations -
pflicht der Regierung gegenüber dem Parlament
mit "auf dem laufenden halten" umschreibt und der
das Verhältnis von Regierung und diesem projek -
tierten Planungsausschuß kennzeichnen soll, nicht
klar genug ist. Wenn die Regierung, wie aus ihrer

Siehe auch L e n z, Die Planung der Enquetekommis -
sion Verfassungsreform, in: ZParl 1972, S. 174 ff.;

4.) Zustimmend R. W a h l, Notwendigkeiten und
Grenzen langfristiger Aufgabenplanung, in: Der
Staat, 1972, S. 459 ff., der neben einer verfassungs -
rechtlichen Institutionalisierung des Planungs -
ausschusses ein grundsätzliches Regelungsmodell
über die Plangewaltenteilung zwischen Regierung
und Parlament fordert.

5.) Dieser Vorschlag eines "Planungsausschusses" war
nicht der erste und wird nicht der letzte sein um
eine größere Machtparität zwischen Regierung und
Parlament zu erreichen. Der erste Versuch, beim Bun -
destag eine selbstständige Beratergruppe zu schaf -
fen, ist in dem Antrag der SPD Fraktion zur Bildung
einer "Deutschen Kommission für den technischen
und strukturellen Wandel" zu sehen. Vgl. Bundestags -
drucksache V/4197. Hierher gehören auch die Vor -
schläge zum Ausbau des wissenschaftlichen Hilfs -
dienstes, der jedoch für die Lösung der hier aufge -
zeigten Problemkreise kaum mehr als kosmetische
Hilfe bringen kann. Vgl. zum parlamentarischen Hilfs
dienst: K. K l e i n r a h m, Gesetzgebungshilfs -
dienst für deutsche Parlamente? Zur Onologie der
gesetzgeberischen Willensbildung. In: AöR, Bd. 40 (NF)
1963/64, S. 138 ff.; F. S c h r a m m, Die parlamen -
tarische Gesetzgebungshilfe unter besonderer Be -
rücksichtigung der entsprechenden Einrichtungen
des Deutschen Bundestages, 1965; J. O d e w a l d,
Der parlamentarische Hilfsdienst in den Vereinig -
ten Staaten von Amerika und in der BRD, 1967; H.
K i p p, Entstehen, Aufgaben und Rechtsstellung von

Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission hervorgeht, zudem noch einem solchen Planungsausschuß ablehnend gegenübersteht, dann wird es wohl kaum auf Grund der Regelung, die exekutive habe dem Planungsausschuß der Legislative auf dem laufenden zu halten, zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen diesem Ausschuß und der Regierung kommen.

Es ergeben sich aber nicht nur Zweifel an der Effektivität eines solchen Ausschusses, sondern ein solches Gremium birgt auch die Gefahr in sich, sich als "upperhouse" des Parlaments zu institutionalisieren.⁶ Das heißt, es könnte hier ein Gremium entstehen, welches mit einer kleinen Schicht von Abgeordneten besetzt ist, die einen erheblichen

Informationsvorsprung vor den anderen, verfassungsrechtlich eigentlich gleichgestellten Abgeordneten erhalten.⁷ Zwar bestehen in der Verfassungswirklichkeit auch schon heute materielle Unterschiede in der Informationsmöglichkeit und Beteiligung der Abgeordneten am Planungs- und Entscheidungsprozeß,⁸ jedoch sollte dieser Zustand nicht auch noch durch eine Institutionalisierung eines "Supergremiums" von Eliteabgeordneten ze-

Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament. In: DöV, 1957, S. 513 ff.; J. C r e u t z i g, Die parlamentarischen Hilfsdienste im Bund und in den Ländern, in: DVBl 1967, S. 225 ff.;

6.) Eine Gefahr, die auch der von E l l w e i n ins Gespräch gebrachte "Hauptausschuß" des Bundestages beinhaltet, der die weniger wichtigen Gesetze eigenverantwortlich entscheiden soll, um so das Plenum zu entlasten. Vgl. Th. E l l w e i n - A. G ö r l i t z, Parlament und Verwaltung, Teil 1: Gesetzgebung und politische Kontrolle, 1967, S. 258ff

7.) Vgl. P a r t s c h, a.a.O., S. 110, der davon spricht, daß das Parlament eine Körperschaft mit einer großen Zahl gleichgeordneter Mitglieder, ohne hierarchische Gliederung sei.

mentiert und legitimiert werden. Im Gegenteil, es ist darauf hinzuwirken, daß das Informationsgefälle zwischen den Abgeordneten vermindert, anstatt verstärkt wird. Es wird zwar niemals möglich sein, gleichinformierte Abgeordnete im Bundestag zu haben, aber es ist möglich, den Abgeordneten zumindest im größtmöglichen Umfang die potentielle Chance der Information über alle im Parlament zu behandelnden und zu verabschiedenden Angelegenheiten einzuräumen.⁹

Diese reale Chance gleicher Information für alle Parlamentsmitglieder beinhaltet der von der Enquetekommission vorgeschlagene Parlamentsausschuß des Bundestages nicht. Im Gegenteil die Errichtung eines solchen Gremiums würde die Kluft zwischen einer Spitzengruppe von hochinformierten Abgeordneten und ihren von zufälligen Informationen abhängigen Kollegen außerordentlich verstärken. Im übrigen bietet ein solcher Ausschuß nicht einmal einen Ansatz für die andere drängende, hier aufgezeigte Problematik, den Einfluß der Verbände transparenter zu machen.¹⁰

Ein solcher Ansatz für die Lösung sowohl der Problematik, die Parlamentarier rechtzeitig in den

8.) Vgl. P. Scholz, Zur Praxis der Parlamentsreform, in: ZPol, 1970, S. 148 ff. (150)

9.) Vgl. (Böckenförde, a.a.O., S. 188;

10.) Keinen gangbaren Weg bietet für die aufgezeigten Problemkreise auch die oft vorgeschlagene Delegation der Gesetzgebung durch das Parlament. Wie U. Scheuener zutreffend bemerkt, ist es gerade auf wirtschaftlich-sozialem Gebiet unabdingbar, daß das Parlament die Entscheidungen trifft um zwischen den Gruppeninteressen einen Ausgleich oder wenigsten eine Entscheidung herbeizuführen. A.a.O., S. 397; Vgl. noch dazu: R.v. Lucius, Gesetzgebung durch Parlamentsausschüsse?

Entscheidungsprozeß der vorbereitenden Planung einzubeziehen, als auch die Verbände nach demokratischen Grundsätzen in diesen Prozeß zu integrieren, könnte ein zu schaffender Bundeswirtschafts- und Sozialrat sein.

Die bisher vorliegenden Vorschläge sehen den Bundeswirtschafts- und Sozialrat insbesondere als Chance, die Verbände in den Planungs- und Entscheidungsprozeß zu integrieren, als Mittel zur gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung und kaum als Instrument, die Funktion auch des Parlaments zu stärken. Diese Vorschläge werden in einem Anhang abgedruckt. Auf eine Kritik wird bewusst verzichtet, da sie einmal von keiner ideologischen, dieser Arbeit zugrundeliegenden Fragestellung ausgehen und folglich auch zu einer differenzierten Ausgestaltung eines solchen Gremiums kommen. Zum anderen aber, weil diese Vorschläge mehr die funktionale Ausgestaltung eines solchen Rates enthalten und nicht so sehr auf die Stellung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates im politischen Prozeß und die sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen und -politischen Fragen eingehen. Daß ein solcher Rat in zahlreichen Varianten funktional ausgestaltet werden kann, ist eine Selbstverständlichkeit. Daß solche Vorschläge ihre akzeptablen und abzulehnenden Punkte haben, ebenfalls. Jedoch ist es nicht Zielsetzung dieser Arbeit, einen weiteren Vorschlag dieser Prägung in die Diskussion zu bringen, da es am wenigsten problematisch erscheint, sich über die konkrete Form einer solchen Institution zu einigen, wenn man sich über ihre wahrzunehmende Funktion innerhalb der verfassungsmäßigen Institutionen einig ist.

2. Alternativen der Einbeziehung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates in Abhängigkeit von Innovationsinitiativen.

Bei der Darstellung, auf welche Weise ein Wirtschafts- und Sozialrat in den Planungs- und Entscheidungsprozeß der Gesetzgebung einbezogen werden soll, ist zwischen verschiedenen Fällen zu differenzieren.

Einmal kann die Initiative für den Planungsvorgang von der Exekutive ausgehen, zum anderen von der Legislative und schließlich von außerinstitutionellen Kräften, wie von Interessenverbänden, die Druck auf die institutionell zur Initiative Berechtigten ausüben.

a.) Innovationsimpuls der Regierung.

Der Fall, daß der Innovationsimpuls von der Regierung ausgeht, wird der häufigste sein, da auf Grund der politischen Vorstellungen der Partei(en) die die Regierung trägt (tragen), die dieser(en) Partei(en) angehörenden Regierungsmitglieder versuchen, die politischen Grundsätze und -programme in konkrete Planungsprogramme für die Gesetzgebung umzusetzen.¹²

Das Verfahren unter Einbeziehung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates könnte in diesem Fall folgendermaßen aussehen. Sobald die Exekutive den Willen hat, ein beliebiges gesellschafts-

12.) Dies bestätigen auch die vorliegenden Zahlen. Danach wurden z.B. in der 3. Legislaturperiode dem Parlament 401 Gesetzesentwürfe von der Exekutive vorgelegt und 207 kamen aus der Mitte des Bundestages. In der 4. und 5. Legislaturperiode sehen

liches Problem auf wirtschafts - oder sozial - politischem Gebiet zu regeln,wobei ohne Belang ist,ob dieser Wunsch inner - oder außerexekutiv initiiert wurde,steht der Exekutive zwei Wege zur Verfügung,um den weiteren Gang der Planung bis zur Gesetzgebung zu bestimmen.

Sie kann einmal mit Blick auf die politische Motivation ihr eigenes Innovationspotential zur Vorbereitung des Gesetzes oder der Planung ausschöpfen und dann erst den anderen Gremien,wie Bundestag oder Bundesrat,einen schon fertigen ersten Entwurf des Gesetzes übermitteln.Dies hieße,nach dem sogenannten"feed forward system" zu verfahren.

Zum anderen kann sie,wenn dieses Innovations - potential nicht ausreicht,oder es aus politischen Erwägungen ratsam erscheint,schon vor der Vorlage eines ersten eigenen Entwurfs gesellschaftliche Gruppen an der Planung zu beteiligen,diese ihr notwendig erscheinende Zusammenarbeit über den Bundeswirtschafts - und Sozialrat herstellen.

Der erste Weg,das Innovationspotential der Exekutiven ohne Einbeziehung anderer Kräfte erst einmal voll auszuschöpfen,wobei dem Kanzler und den Ministern die entscheidende Rolle der politischen Anleitung zufällt,erscheint aus manchen

die Relationen ähnlich aus:Bundesregierung 378 - Bundestag 245;Bundesregierung 417 - Bundestag 227;Vgl.das Statistische Jahrbuch der BRD 1972,S.117;

Gründen vorteilhaft. Wirkliche Innovationen werden im politischen Prozeß immer nur von politisch, ideologisch motivierten Kräften ausgehen und nicht so sehr von Interessenverbänden, obwohl dies für Teilbereiche, die den betreffenden Verband besonders interessieren, auch hier gelten kann. In der Regel werden aber Interessengruppen nur dann umfassenden Innovationen zustimmen oder sie gar initiieren, wenn sie darin ganz speziell für ihre Interessen Vorteile sehen.

So liegt es an der politisch motivierten Führung der Exekutive, diese umfassenden Reformen zu planen und dann auch gegen den Widerstand der Partikularinteressen im öffentlichen Gemeinwohlinteresse durchzusetzen.¹³ Verzichtet die Führung der Exekutive hierauf und bezieht von Anfang an, ohne Ausschöpfung ihres eigenen Innovationspotentials die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in ihre Planungen mit ein, dann besteht die Gefahr, daß es nicht zu grundlegenden, weitreichenden, dem Gemeinwohl dienenden Reformen kommt, da die notwendigen Planungen unter Einfluß der Verbände sich naturgemäß mehr an dem Bestehenden, insbesondere an dem politischen, ökonomischen und rechtlichen Besitzstand der jeweilig beteiligten Verbände ausrichten. Kühne politische Planung setzt a priori voraus, daß sie in der Frühphase frei vom Strudel pluralistischer Kompromisse ist.¹⁴ Mit dieser Fest-

13.) F. H ä b e r l e, Gemeinwohl, Judikatur und Bundesverfassungsgericht, in: AöR 95 (1970), S. 86 ff. u. S. 260 ff.; C. H. U l e, Allgemeines Wohl und öffentliches Interesse in der Rechtsprechung der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte. In: Schrifttenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39, 1968, S. 125 f.

14.) Allerdings weist J. P. D e l i l l e z mit Recht darauf hin, daß Planung ein soziales Phänomen und kein technisches ist. Vgl. La planification dans les pays d'économie capitaliste. 1968, S. 23 ff.;

stellung soll keineswegs die Notwendigkeit und Berechtigung von gesellschaftspolitischen Kompromissen in der politischen Arbeit abgestritten oder abgewertet werden. Im Gegenteil, die weitere Beschreibung des Planungs- und Entscheidungsprozesses unter Einbeziehung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates wird deutlich machen, welch hoher Stellenwert in der pluralistischen Demokratie der Kompromisskapazität der politischen und gesellschaftlichen Kräfte zukommt.¹⁵

Einen ähnlich hohen Stellenwert besitzt aber auch die Fähigkeit und die Notwendigkeit, zum Bestehenden laufend alternativ entwickelte Innovationsprogramme zu erstellen, die erst später in dem politischen Prozeß auf das Machbare zurückgestuft werden. Diese Alternativplanung ist deshalb so wichtig, weil eine Gesellschaft nicht nur verwaltet werden will, sondern sowohl im Leben der Individuen, als auch im Leben von Gesellschaften es unerläßlich ist, außer Gleichgewicht und Stabilität neue Horizonte, Besserung versprechende Alternativen aufzuzeigen. Andernfalls besteht im gesellschaftlich-politischen Bereich die Gefahr von weitgehenden Krisen. Eines der deutlichsten Beispiele bietet die politische Eruption von 1968 in Frankreich, die als Reaktion auf eine erstarrte, politisch blockierte Gesellschaft verstanden werden muß. Eine solchermaßen blockierte Gesellschaft ist auf die Dauer trotz äußerer Stabilität von ständiger Instabilität bedroht.

15.) Dabei wird gleichzeitig der Konflikt als Gegensatzbeziehung von Norm und Erwartung, Institution und Gruppe positiv bejaht, da er wesentliches Element einer fortschreitenden Entwicklung ist. Vgl. R. D a h r e n d o r f, Pfade aus Utopia. 1967. S. 273;

Folgt die Exekutive dem erstgenannten Verfahren und schöpft zur Erstellung eines Gesetzentwurfes zuerst ihr eigenes Innovationspotential aus, ohne die Verbände oder außerhalb der Exekutive stehende andere Personen einzuschalten, sieht das weitere Verfahren unter Einbeziehung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates folgendermaßen aus:

Nach der Fertigstellung des ersten Entwurfes leitet die Exekutive diesen dem Bundestag, dem Bundesrat und dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat gleichzeitig zu. Diese Gremien müssen dann ausreichend Zeit haben, sich mit dem vorgelegten Entwurf auseinanderzusetzen, Alternativen zu entwickeln und ihre Vorstellungen in die Planungen der Exekutive, die für den zweiten Entwurf unter Umständen erforderlich werden, einzubringen.¹⁶

Es muß in diesem Verfahren ein offener, chancenreicher Prozeß der Willensbildung zu dem vorgelegten Entwurf der Exekutive ermöglicht werden. Hieran müssen alle maßgeblichen Kräfte des politisch-sozialen Lebens chancengleich beteiligt werden.¹⁷

Diesen Prozeß zu ermöglichen, ist eine der wesentlichen Aufgaben des zu schaffenden Bundeswirtschafts- und Sozialrates, der das Forum für diesen Dialog werden soll. Wenn hier bietet sich die Möglichkeit, daß institutionalisiert und chancen-

16.) P. H ä b e r l e, a.a.O. S. 14, spricht davon, daß es im heutigen Interessenspluralismus auf die Publizität des Normbildungsprozesses in all seinen Stadien ankomme.

17.) Dieser Prozeß unterscheidet sich wesentlich von der jüngst wieder z.B. von A c h t e r - b e r g erhobenen Forderung, daß das Parlament entweder selbst als Plangeber auftreten, oder

gleich die gesellschaftlich relevanten Interessengruppen in den politischen Planungsprozeß einbezogen werden.¹⁸ Gleichzeitig erhalten auch der Bundestag und Bundesrat in ihrer Gesamtheit rechtzeitig Gelegenheit die notwendigen Informationen zu sammeln.¹⁹ Doch soll ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat nicht nur ein Forum des Informationsaustausches darstellen, sondern er bietet sich auch als optimale Lösung an, ein Integrationszentrum des "feed forward" und "feed back" des politischen Planungsprozesses zu werden. Interessenverbände, Parlamentarier und Ländervertreter können hier ihre Ansichten, Anregungen und Alternativvorschläge in den Prozeß einbringen und in einen konstruktiven Dialog mit den für den weiteren Planungsvorgang Verantwortlichen treten.

Erst wenn dieser Dialog abgeschlossen ist, kann die Exekutive den Entwurf entweder ohne Änderung an die parlamentarischen Gremien zur ersten Lesung weiterleiten oder unter Berücksichtigung der Resultate der Diskussion, die sich vorwiegend im Bundeswirtschafts- und Sozialrat abspielen sollte, einen neuen Entwurf anfertigen.

Wenn sich auch die Schwerpunkte der Diskussion im Bundeswirtschafts- und Sozialrat konzentrieren

aber daß die Plangebung durch die Exekutive wie bei der französischen "Planification" an seine Zustimmung gebunden werden sollte. Bei ersterem wäre die Planungsprärogative der Exekutive gefährdet, letzteres verkennt zum erheblichen Teil die formale Zustimmung der Legislative im Rahmen der "planification". Vgl. A c h t e r b e r g, Soziokonformität, Kompetenzbereich und Leistungseffizienz des Parlaments, in: DVBl 72, S. 841 ff. (845)

18.) Vgl. H. C. F. L i e s e g a n g, Über die Möglichkeiten parlamentarischer Einflußnahme bei der Aufstellung haushaltsabhängiger Regierungspläne, in:

werden, schließt dies selbstverständlich nicht aus, daß sich die übrigen Institutionen wie Bundestag und Bundesrat mit den gleichen Problemen beschäftigen. Der Rat dient lediglich dazu, die verschiedenen Diskussionsebenen zusammenzuführen

Wenn die Exekutive trotz der Einwände des Bundeswirtschafts- und Sozialrates an ihrem Entwurf ohne Änderungen festhält, dann sollte dieser das Recht haben, seine Bedenken und Vorstellungen den parlamentarischen Gremien zuzuleiten.

Verzichtet die Exekutive auf die Ausschöpfung ihres Innovationspotentials, weil sie es für nützlicher hält, schon vor der Vorlage eines eigenen Entwurfes, außerhalb der Exekutive stehende Gruppen in den Planungsvorgang einzubeziehen, sieht der Prozeß folgendermaßen aus:

Die beteiligten Stellen der Exekutive unterrichten den Bundeswirtschafts- und Sozialrat, den Bundestag und Bundesrat gleichzeitig über den geplanten Gesetzentwurf. Der oben geschilderte Prozeß der Information und Diskussion setzt in diesem Fall lediglich zu einem früheren Zeitpunkt ein. Dies erschwert allerdings in gewisser Weise eine autonome Planung der Exekutive. Auf Grund dieses früh einsetzenden Dialogs erstellt dann die Exekutive ihren ersten Entwurf.

DVB1972, S. 847 ff. L i e s e g a n g entwickelt ähnliche Gedanken, jedoch fehlt bei ihm ein institutionelles Konzept. Vgl. auch H K r ü g e r, a. a. O.

19.) Und zwar allen Parlamentariern und nicht nur wie der CDU Abgeordnete H ä f e l e forderte nur einzelnen Mitgliedern der Mehrheitsfraktion was ohnehin verwirklicht ist. Vgl. H. J. H ä f e l e Bevormundung des Parlaments?

b.) Innovationsimpuls des Parlaments.

Geht die Initiative zur Gesetzesplanung vom Bundestag aus, ist wiederum zwischen zwei verschiedenen Fällen zu unterscheiden, die sich aus der Tatsache ergeben, daß das Parlament in der Verfassungsrealität nicht mehr als Einheit angesehen werden kann.

So kann die Initiative einmal von der die Regierung tragenden Mehrheit und zum anderen von der Opposition ausgehen. Allerdings ist diese Unterscheidung für die Behandlung der Initiativen in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat nicht relevant. Gleich von welcher Partei eine solche Initiative kommt, sie wird dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat, dem Bundesrat und der Exekutive zur Kenntnis gebracht. Wiederum ist der Rat das Forum, wo die verschiedenen politischen Kräfte ihre Auffassungen zu der vorliegenden Parlamentsinitiative vortragen.²⁰ Nach Abschluß dieses Meinungsaustausches im Bundeswirtschafts- und Sozialrat kann der Initiativträger - stößt sein Entwurf auf Ablehnung - es dabei bewenden lassen, oder ihn verändert oder unverändert im Parlament einbringen.

20.) Vgl. auch H. P e t e r, Einführung in die politische Ökonomie, Köln, 1950, der auch die Schaffung einer neuen " unabhängigen Plattform für die Austragung von Streitigkeiten " im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich vorschlägt. Vgl. auch J. H. K a i s e r, Repräsentation, a.a.O., S. 227, Fußnote 45;

IV. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische
Perspektiven.

1. Bundeswirtschafts- und Sozialrat und Bundestag.

a.) Frühzeitige Beteiligung der Parlamentarier an
den wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzes-
planungen.

Wie bei der wirklichkeitsanalytischen Einführung in den Planungs- und Entscheidungsprozeß deutlich wurde, wird der Bundestag ungenügend und zu spät in den Planungsprozeß eingeschaltet. Hier könnte ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat eine Änderung ermöglichen.

Durch den Bundeswirtschafts- und Sozialrat erhalten alle Parlamentarier nach der soeben beschriebenen Konzeption rechtzeitig, zumindest aber gleichzeitig mit den Verbänden, über die laufenden Planungen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet Informationen. Darüber hinaus können die Parlamentarier ihre Vorstellungen schon frühzeitig in den laufenden Planungsprozess einbringen, da sie das Rede- und Antragsrecht in diesem Gremium haben sollten. Ferner können sie hier in einen ständigen Dialog mit den wirtschaftlich-sozial relevanten Kräften treten. Eine Möglichkeit, die nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.¹

Natürlich wird die Chance, sich auf die Endentscheidung verantwortlich aus erster Hand im Bundeswirtschafts- und Sozialrat zu informieren,

1)Vgl. auch U. S c h e u n e r, a.a.O. (FS), S. 397, der meint, daß das Parlament der Bürokratie nur

nicht jeder Parlamentarier wahrnehmen,² Selbst -
verständlich steht es den Abgeordneten frei, die
ihnen gebotene Möglichkeit ungenutzt zu lassen.³

b.) Rederecht und Antragsrecht aller Parlamentarier
im Bundeswirtschafts- und Sozialrat.

Bedenken gegen ein Rede - und Antragsrecht, über-
haupt gegen eine Beteiligung aller Mitglieder
des Parlaments an den Beratungen eines Bundes -
wirtschafts- und Sozialrats, könnten sich aus
der damit verbundenen Vergrößerung eines solchen

nur "Gegenhalt bieten" kann, wenn es sich auch auf
die Information der Interessenverbände stützen
könne.

2.) Eine solch verantwortliche Information wird
insbesondere dadurch geleistet, daß die Parla -
mentarier im Bundeswirtschafts- und Sozialrat
auch in einen Dialog mit der Ministerialbüro -
kratie treten können und so den Sachverstand für
eine verantwortliche Entscheidung fruchtbar ma -
chen können. Vgl. auch die Forderung von K. E i -
c h e n b e r g e r, daß sich parlamentarische
~~Kommissionen~~ das Fachwissen der Bundesbürokratie
in gleichem Maße nutzbar machen sollten wie die
Exekutivspitze. (Die Verwaltung gehört auch dem
Parlament!); Zu den Bedenken dazu siehe: K.H.
N i e l a u ß, Strukturprobleme der schweizeri -
schen Demokratie, in: PVS 1967, S.126 (136), der
die Gefahr einer Auflösung der hierarchischen
Verwaltungsordnung und eine Modifizierung des
Gewaltenteilungsprinzips sieht. Auf lange Sicht
sei es nutzbringender, dem Parlament selbst die
zur Kontrolle notwendigen Hilfskräfte zuzu -
billigen. E i c h e n b e r g e r, Die parlamen -
tarische Verantwortlichkeit der Regierung im
schweizerischen Staatsrecht, S. 128 ff.

Gremiums mit der Folge einer gewissen Unbeweglichkeit ergeben. Solche Bedenken verlieren ihre Brisanz, wenn man, wie schon ausgeführt, berücksichtigt, daß kaum alle Parlamentarier an den Sitzungen des Rates teilnehmen werden. Allerdings wird die Erfahrung lehren, ob es unter Umständen notwendig sein wird, zwar allen Parlamentariern die Teilnahme als Zuhörer zu gestatten, aber nur einer begrenzten Zahl jeder Partei in den einzelnen Sitzungen das Rederecht zu gewähren.

Ferner soll nicht übersehen werden, daß durch die Teilnahme der Parlamentarier die Gefahr einer allzu heftigen Politisierung des Gremiums gegeben ist. Jedoch ist dies in sich nichts Negatives, da gerade in diesem Rat die Interessenkonflikte zwischen den politischen und wirtschaftlichen Forderungen aller Beteiligten auf der einen Seite, und dem unter Berücksichtigung des Gemeinwohls Möglichen auf der anderen Seite, ausgetragen werden sollen.

Eine solche Konzeption unterscheidet sich damit wesentlich von der, die dem Conseil Economique et Social zu Grunde liegt, dessen Präsident, wie an anderer Stelle ausgeführt, außerordentlichen Wert auf das Fernhalten aller politischen Konflikte aus diesem Gremium legt.

-
- 3.) Gegen eine Institutionalisierung der frühzeitigen Einschaltung der Abgeordneten
S e h o l z, a. a. O., S. 151, der dadurch politische Vorgänge bürokratisiert sieht;

c.) Stärkung der parlamentarischen Opposition.

Durch die erweiterten Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten und der damit verbundenen erweiterten Kontrollmöglichkeit über die Exekutive, die der Rat den Parlamentariern bietet, wird besonders auch die Stellung der Opposition im Parlament entscheidend verbessert. Denn sie ist noch weniger als die Abgeordneten der Mehrheitsfraktion(en) an der Planung und Vorbereitung von Entwürfen beteiligt. Je nach ihrer Stärke und personellen Ausstattung gerät sie mit ihren Kontrollmöglichkeiten und der Chance, von der Sache her ausgereifte und begründete Alternativen zu entwickeln, mehr und mehr ins Hintertreffen. Noch mehr als der Abgeordnete der Mehrheit hängt der Parlamentarier der Parlamentsminderheit von dem guten Willen zur Information, den die Exekutive ihm gegenüber aufbringt, ab.⁴ Es drängt sich die Frage auf, ob nicht insbesondere der Abgeordnete, der der Opposition angehört, aus seiner ihm vom Grundgesetz, wie allen anderen Abgeordneten, garantierten, hervorragenden

4.) Ob allerdings der Vorschlag von G. Ionescu und I. de Madariaga, die Opposition solle angesichts der "kumulativen Wirkungen des Konsenses, der Planung, der Wohlfahrt und des Wiederauflebens der Interessengruppen(?) einerseits und der mit größerem Gewicht ausgestatteten Exekutive andererseits (S. 147) eine Art Gegenbürokratie aufbauen, tragfähig ist, ist fraglich. Vgl. Die Opposition, Ihre politische Funktion in der Vergangenheit und Gegenwart, 1971; Dabei stehen sie mit diesem Vorschlag nicht allein. Vgl. neustens J. Donner, Parlamentsreform durch einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat, in: DVB 1974, S. 187;

den Stellung, in die Rolle eines Bittstellers gegenüber der Exekutive gedrängt worden ist.⁵

d.) Entwicklung von parlamentarischen Alternativen.

Auf Grund des Informationslacks der Abgeordneten, der zum wesentlichen Teil auf den fehlenden permanenten Dialog mit den Verbänden und der planenden Exekutive beruht, gelingt es der Exekutive häufig mit Unterstützung der Fraktionsspitze der Mehrheitsfraktion(en), weitreichende Änderungen der von ihr vorgelegten Entwürfe im Bundestag zu verhindern, indem sie den Entwurf als den einzig möglichen unter den gegebenen Sachzwängen bezeichnet und alle anderen Vorschläge zwar unter Umständen als wünschenswert bezeichnet, aber in das Reich der Utopie verweist.⁶

Dabei stützt man sich zur Absicherung auf Gutachten der der Exekutive nahestehenden Beiräte, deren Anonymität und Auswahlkriterien einer eingehenden Untersuchung wert wären. Dazu wird argumentiert, daß sich auch in der Demokratie die

5.) So auch N. G e h r i g, a.a.O., "Die Opposition verfügt über keinen Kontrollapparat, der dem gigantischen Regierungsapparat auch nur annähernd gewachsen wäre. An realer Macht wie an Sachkenntnis ist die Opposition der Regierung weit unterlegen." (S. 165); Vgl. auch H. J. V e e n, "Die CDU-CSU Opposition im parlamentarischen Entscheidungsprozess. Zur Strategie und zum Einfluß der CDU/CSU Bundestagsfraktion in der Gesetzgebungsarbeit des 6. Deutschen Bundestags. 1973;

6.) Vgl. zu diesem Prozess die wichtige empirische Untersuchung von J. O. D o m e s, Das Frei-

Politik den Sachzwängen, die von den Experten der Bürokratie aufgezeigt werden, zu beugen habe. Dieser Standpunkt ist nicht ohne weiteres akzeptabel.⁷ Das Primat der Politik bleibt auch den Sachverständigen auferlegt.⁸ Daß Politik allerdings nicht ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Voraussetzungen betrieben werden kann, ist eine unbestrittene Tatsache. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat soll deshalb nicht dazu dienen, den Politikern Argumente zu liefern, die ihnen ein "Vorbeiregieren" an den Realitäten erleichtert, sondern im Gegenteil er soll den Parlamentariern die Möglichkeit geben, die Vorstellungen der Betroffenen und damit die wirtschaftliche und soziale Wirklichkeit besser zu erkennen.⁹ Durch diesen frühen und direkten Austausch von Informationen werden sie in die Lage versetzt, zu beurteilen, ob die angeblichen Sachzwänge dem An-

willigengesetz im Zweiten Deutschen Bundestag, Eine Studie zum Oppositionsverhalten des Parlaments, ; Speziell zur Rolle der Opposition: W. K r a l e w s k i, Opposition - der andere Bewegter der Politik, Eine Untersuchung über die Mitarbeit der S P D Fraktion an der Gesetzgebung im 1. Deutschen Bundestag, 1960;

7.) Vgl. zum technokratischen Modell H. S c h e l s k y, Auf der Suche nach Wirklichkeit, 1965, S. 456: "Politik im Sinne der normativen Willensbildung... sinkt auf den Rang eines Hilfsmittels für Unvollkommenheiten des technischen Staates herab." (Auslassung vom Verf.)

8.) Zu den verschiedenen Richtungen im Meinungsstreit über den Stellenwert von Wissenschaft und Sachzwängen im politischen Prozess, insbesondere zum technokratischen, dezisionistischen und pragmatischen Modell, vgl. Th. E l l w e i n, Politik und Planung, 1968, S. 77-64; J. H a b e r m a s, Verwissen -

spruch der Politik, die Lebensverhältnisse der Menschen voluntaristisch zu gestalten und zu verbessern, standhalten, oder ob sie nicht nur vorgeschoben sind, um die Entwicklung intentional in eine bestimmte Richtung unter weitgehender Ausschaltung der Legislative zu bestimmen.¹⁰

Ein solches objektives Sachbewußtsein könnte in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat geschaffen werden. Dies Gremium könnte damit auch einen wesentlichen Beitrag leisten, die Demokratieskepsis eines M o s c a und M i c h e l s und neuerdings manch anderer, die sich heute mit der allgemeinen Frage - stellung, "demokratischer Willensbildungs - prozeß" oder "Sachzwang" umschreiben läßt, zu überwinden.

schaftliche Politik in demokratischer Gesellschaft, in: Forschungsplanung. (Hrsg.: H. K r a u c h), 1966, S. 130 ff.; K. L o m p e, Wissenschaftliche Beratung der Politik, 1966, S. 27 ff. und S. 53 - 119;

9.) Vgl. dazu auch die Begründung des Entwurfs A 1, in dem davon die Rede ist, daß im Augenblick der Abgeordnete nicht mehr in der Lage sei, die Zusammenhänge zu überblicken. (abgedruckt im Anhang);

10.) Ähnlich G. L e i b h o l z, VStR 24, 31;

- e.) Keine Zuweisung von Initiativrechten im legislativen Prozeß an den Bundeswirtschafts- und Sozialrat.

Eine der schwierigsten verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates ist das Problem, ob ein solches Gremium auch das Recht haben soll, im Parlament Gesetzesinitiativen auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet einzubringen. In diesem Zusammenhang wird auch diskutiert, ob ein solcher Rat nicht zu einem Nebenparlament werden würde und, im schlimmsten Fall, den parlamentarischen Gremien einen wesentlichen Teil ihrer Funktionen rauben würde.

Daß solche Gefahren entstehen können, soll nicht geleugnet werden. Jedoch kann man ein derartiges verfassungspolitisches und auch verfassungsrechtliches Risiko durch gewisse institutionelle und funktionelle Vorklärungen auf ein Minimum beschränken. Bei einer solchen Vorklärung ist die Frage des Gesetzesinitiativrechtes von grundlegender Bedeutung.^{10a}

10a.) Eine Ablehnung des Gesetzesinitiativrechtes würde den Gegnern eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates einen wesentlichen Teil ihrer Argumente nehmen, die in erster Linie aus der Furcht resultieren, ein solches Gremium könne die verfassungsmäßigen Rechte anderer Institutionen beeinträchtigen.

Dieses Gesetzgebungsinitiativrecht wird mit Vehemenz vom Deutschen Gewerkschaftsbund gefordert. Fraglich ist, ob sich der Deutsche Gewerkschaftsbund damit nicht selbst widerspricht, wenn er gleichzeitig das Postulat aufstellt, daß ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat den Bereich des Parlaments in keiner Weise negativ tangieren soll. Denn, wenn der Bundeswirtschafts- und Sozialrat das Recht haben soll, das Parlament zu veranlassen, seine Gesetzesentwürfe zu beraten, zu beschließen oder abzulehnen, dann ist sehr wohl die parlamentarische Autonomie erheblich tangiert.^{10b}

Die Tatsache, daß Exekutive und Bundesrat das Parlament auch veranlassen können, ihre Gesetzesentwürfe zu beraten, schafft noch keine hinreichende Legitimation auch dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat dieses Recht zuzugestehen. Während Exekutive und Bundesrat aus demokratischen Gesamtwahlen hervorgegangen sind, ist dies bei dem Rat nicht der Fall. Er unterliegt nicht der Kontrolle der Bevölkerung insgesamt. Ein Initiativrecht ist deshalb abzulehnen.^{10c}

10a.) Gegen eine Einräumung des Gesetzesinitiativrechts auch GL e i b h o l z, a.a.O.

S. 33;

10c.) Ebenso G. T r i e s c h, Keine wirtschaftsdemokratische Sekundärverfassung, in: GM, 1971, S. 535 ff.; Offenbar zögernd K. B a l l e r s t e d t, Zum Programm des DGB für eine gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung, in: GM 1971, S. 514 ff. (517);

Die Möglichkeit, eigene Entwürfe den Fraktionen zuzuleiten und diesen dann die Entscheidung einer eventuellen Gesetzesinitiative zu überlassen, ist vollkommen ausreichend. Eine solche Möglichkeit besteht auch gegenüber der Exekutive und dem Bundesrat. Auf keinen Fall darf das Wirken eines Bundeswirtschafts- und Sozialrat die verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Funktion der anderen parlamentarischen Gesetzgebungsprozeß beteiligten Institutionen einschränken. Die Gefahr einer Tangierung dieser Rechte würde durch ein Initiativrecht außerordentlich erhöht und die erstrebte Stärkung des Parlaments in Frage gestellt.

An dieser negativen Beurteilung eines Gesetzgebungsinitiativrechtes für den Bundeswirtschafts- und Sozialrat ändert auch nichts die Argumentation, daß die bestehenden Wirtschaftsräte und Wirtschaftskammern in Europa zum großen Teil ein solches Initiativrecht besitzen.^{10d}

So ist dies der Fall bei der Commission Economique et Social Luxemburgs, dem Conseil Central de l'Economie Belgiens, dem Sociaal-Economische Raad der Niederlande und dem Consiglio Nazionale dell'Economia

10d.) Das von K r i s a m, a. a. O., S. 23, vermeintlich für den Conseil Economique et Social der V. Republik festgestellte Gesetzesinitiativrecht entspricht allerdings selbst bei weitester Auslegung des Begriffs nicht den tatsächlichen Gegebenheiten.

e del Lavoro in Italien. Allerdings muß man bei der Beurteilung dieser Rechte die außerordentlich differenzierte Ausformung des jeweiligen Gesetzgebungsinitiativ -
rechtes berücksichtigen.^{10e} Auch die funktionale Ausgestaltung der einzelnen Institutionen ist unterschiedlich und nicht deckungsgleich mit der hier vertretenen Aufgabenstellung und der sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Stellung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates.^{10f}

10a.) Insofern ist auch die unterschiedliche Beurteilung von G. L e i b h o l z in Bezug auf den Conseil Central d'Econo-
mie Belgiens zu verstehen. Vgl. L e i b h o l z, a.a.O., S. 33;

10f.) Die hier vertretene Meinung macht es auch überflüssig, tiefgreifende Verfassungsänderungen vorzunehmen. Allerdings wäre es wünschenswert, die Mitwirkung der Verbände am staatlichen Willensbildungsprozeß in institutionalisierter Form mittels eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates auch grundgesetzlich zu verankern. Aus welchen Gründen eine solche verfassungsmäßige Verankerung sinnvoll erschiene, wird wiederholt in dieser Arbeit dargelegt.

2. Bundeswirtschafts- und Sozialrat und In -
teressenverbände.

a.) Einführung in die allgemeine Verfassungs-
problematik.

In dieser Einführung soll nicht der Versuch gemacht werden, noch einmal die gesamte Problematik des verbandlichen Wirkens rechtstheoretisch aufzurollen.¹¹ Hierzu existiert eine umfangreiche Literatur auf die verwiesen wird.¹² Es erscheint kaum möglich, neue Argumente hinzuzufügen. Auf der anderen Seite mangelt es an Vorschlägen für die praktische Politik, die die Ergebnisse der wissenschaftlichen Diskussion nutzbar machen.

Es geht deshalb hier nicht darum, eine neue systemtheoretische Eingliederung des Verbandswesens zu versuchen, sondern hier soll lediglich untersucht werden, ob die beschriebene Konzeption eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates dazu beitragen kann, gewisse ex-

11.) Vgl. auch J. H. K a i s e r, a.a.O. S. 308, dem zugestimmt werden muß, wenn er davon spricht, daß diese konstitutionelle Aufgabe des Jahrhunderts nicht vom Theoretischen her und nicht durch die Restauration von Theorien gelöst werden könne. Allerdings hilft die Einordnung der Funktion des verbandlichen Wirkens durch K a i s e r als faktische Repräsentation nicht weiter. Obwohl er quasi empirisch diese faktische Repräsentanz feststellt, bleibt sie auch für ihn eher eine Erscheinung, der mit Mißtrauen zu begegnen ist. Dies läßt sich mit seinem dualistischen Staatsverständnis erklären. Im übrigen ergeben sich Zweifel an seiner Methodik, dieses soziale Phänomen aus einer gesamtheoretischen Erfassung auszuklammern.

trakonstitutionelle Entwicklungen ,die im -
mer mehr zu einer Gefahr für die Demokratie
und ihre Glaubwürdigkeit werden¹²,in der täg -
lichen praktischen Politik abzuwehren und
diese Entwicklung auch wieder verfassungs -
rechtlich und -politisch in den Griff zu be -
kommen.

Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat muß,um
das Verbandswirken,insbesondere die Ein -
flußnahme auf die Exekutive,mit demokrati -
schen Postulaten in Einklang zu bringen,ge -
währleisten,daß eben dieses Wirken der Ver -
bände mit einem Maximum an Publizität und
Transparenz als Voraussetzung eines offenen
demokratischen Prozesses verbunden wird.¹³

Der oben beschriebene Planungsprozess,der
schließlich in konkrete Gesetzgebung ein -
mündet,ermöglicht,daß der Einfluß der Ver -
bände und deren notwendige und wohl auch

12.) Vgl.O. S t a m m e r,Interessenverbände
und Demokratie,in:Kölner Zeitschrift für
Soziologie und Sozialpsychologie,1957,S.587:
"Wenn eine derartige Einflußnahme mit wirt -
schaftlicher Macht gekoppelt ist,.....,so
kann die demokratische Ordnung nur geschützt
werden,sofern Maßnahmen ergriffen werden,die
ein Höchstmaß an Durchsichtigkeit und Öffent -
lichkeit des Interessendrucks gewährleisten."
(Auslassung vom Verfasser);

13.) Vgl.P. H ä b e r l e,a.a.O.,S.14:"Das
vielgenannte Clearing der Interessen zu öf -
fentlichen Interessen verlangt im Sinne ei -
ner pluralistischen Gemeinwohldemokratie
(F r a e n k e l)eine Publizität des demo -
kratischen Verfahrens.";Vgl.auch S t a m -
m e r,Politische Soziologie,S.311,-----

14

nicht ausschließbare Mitwirkung kanalisiert wird und sichert gleichzeitig eine größere Transparenz und Chancengleichheit als das, wie die oben erwähnten Untersuchungen deutlich gemacht haben, augenblicklich der Fall ist.

14.) Dabei muß man den Unterschied zwischen beratender und bestimmender Mitwirkung beachten. Wo die Grenze zwischen beiden Mitwirkungsformen überschritten ist, muß die Mitbestimmung im Interesse der Chancengleichheit und des Gesamt ohls wieder zurückgestuft werden. Vgl. dazu schon H. H e r r - f a h r d t, Das Problem der b e r u f s s t ä n d i - s c h e n V e r t r e t u n g, 1921, S. 183;

b.) Einzelprobleme.

aa.) Chancengleichheit der Einflußnahme.

Nicht nur größere, demokratiekonformere Transparenz verspricht die Einschaltung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates bezüglich der Einflußnahme der Verbände, sondern auch größere Chancengleichheit unter den Verbänden.

Zwar wird nicht jeder Verband, der sich nach seinem Selbstverständnis dazu berufen fühlt, in einem solchen Gremium Sitz und Stimme haben, aber es werden doch objektivere Kriterien entwickelt und Formen gefunden werden, die eine größtmögliche Chancengleichheit in der Beteiligung der Verbände an der Gesetzesplanung gewährleisten. Zumindest ist eine Effektivierung dieser Chancengleichheit anzustreben gegenüber dem augenblicklichen Zustand, in dem es mehr oder minder von den Beziehungen dieses oder jenes Verbandes zu Ministerialbeamten abhängt, ob der betreffende Verband an der Planung beteiligt wird oder nicht. Andere Gruppen und Verbände, die solche Beziehungen nicht aufweisen können, erfahren meistens zu spät und nur ungenügend von den Planungen. Dies bedeutet in der politischen Praxis, daß wichtige Weichen und Vorentscheidungen von einem oder einer Gruppe von Verbänden in einem gewissen Sinne beeinflußt werden und die Nichtbeteiligten dies nur noch protestierend hinnehmen können. Ihnen bleibt im Normalfall nur die Hoffnung, daß es ihnen das nächste Mal gelingt ,

ihren Einfluß geltend zu machen.

Diese bisher geübte Praxis könnte sich durch die Einbeziehung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates ändern. Indem nach dem vorgeschlagenen Konzept die Exekutive die Verbände in die konkrete Planung nur dann einbeziehen darf, wenn dies über den Bundeswirtschafts- und Sozialrat erfolgt, erfahren alle hier vertretenen Verbände und Gruppen gleichzeitig von den Planungen und haben dementsprechend die Möglichkeit, gleichberechtigt dazu Stellung zu nehmen.¹⁵

Auch die Verbände und Gruppen, die nicht in diesem Gremium vertreten sind, erhalten diese Chance, indem sie sich durch einen speziell einzurichtenden " Service " laufend über die aktuelle Tagesordnung des Bundeswirtschafts- und Sozialrates informieren lassen und dann ihre Stellungnahmen dem Rat unmittelbar oder über den Rat den parlamentarischen Gremien und der Exekutive zuleiten können.

So verstandene Chancengleichheit bei der Einflußnahme der Interessengruppen wird aber nur durchsetzbar sein, wenn als flankierende Maßnahme die Einflußnahme der Verbände auf die Ministerialbürokratie unter Umgehung des Bundeswirtschafts- und Sozialrates untersagt wird.

15.) Vgl. auch H.K r ü g e r, a.a.O.S. 549: Würde dieses überaus wichtige Anfangsstadium einem geordneten und festen Verfahren unterworfen, das eine Einschaltung des Bundeswirtschafts- und Sozialrates vorsieht, dann könnten die Wirtschafts- und Sozialverbände sich darauf verlassen, rechtzeitig von allem Kenntnis zu erlangen, was sie angeht.

bb.) Verbot verbandlicher Einflußnahme auf die
Ministerialbürokratie unter Umgehung des
Bundswirtschafts- und Sozialrates.

Die Notwendigkeit eines solchen Verbotes sahen auch die französischen Verfassungsexperten und Politiker bei der Institutionalisierung des Conseil Economique et Social der V. Republik und der seines Vorläufers, des Conseil Economique der IV. Republik. In der Praxis fehlte es dann, wie oben ausführlicher dargestellt,¹⁶ an der nötigen Durchsetzungskraft und Bestimmtheit, dieses Verbot in der politischen Wirklichkeit zu realisieren.

Das französische Beispiel macht deutlich, daß ein solches Gremium seines wesentlichen Sinngehaltes beraubt würde, wenn ein Verbot nicht ausgesprochen würde. Nach wie vor würden dann die Verbände versuchen, schneller und effektiver bei den jeweiligen Referenten und Abteilungen innerhalb der Ministerialbürokratie ihre Vorstellungen auf Kosten der anderen Verbände und des Gemeinwohls einzubringen und durchzusetzen.¹⁷ Wiederum wäre die Chancengleichheit, trotz Bestehens eines Bundswirtschafts- und Sozialrates, unterlaufen und die Transparenz nicht gewährleistet.

Bei dem anzustrebenden Verbot handelt es sich nur um ein Verbot der Einflußnahme unter Um-

16.) Siehe oben S.

17.) Vgl. zum Problem: C. A r n d t, Parlament

gehung des Bundeswirtschafts- und Sozialrates, nicht um ein generelles Verbot der Interesseneinflußnahme auf alle Planungs- und Entscheidungsträger. Abgesehen von seiner praktischen Durchsetzbarkeit stünden einem solchen generellen Verbot verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber. Eine Differenzierung zwischen dem Verbot einer Einflußnahme auf die Ministerialbürokratie unter Umgehung des Bundeswirtschafts- und Sozialrat und der Ausparung der Exekutivführung ist auch aus folgenden Gründen gerechtfertigt. Im Gegensatz zur Ministerialbürokratie müssen die Regierungsmitglieder sich der laufenden Kontrolle der parlamentarischen Gremien stellen und werden es aus politischen Gründen vermeiden, einer bestimmten Interessengruppe allzu weit bei der Gesetzesplanung entgegenzukommen, zumal das im Bundeswirtschafts- und Sozialrat, als besonders sachverständigem Gremium, aufgedeckt werden könnte.

Zu prüfen wäre auch, ob Verbände, die sich mit schriftlichen Eingaben und Planungsanstößen direkt an die Exekutivspitze wenden, diese Initiativen auch gleichzeitig dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat zuleiten müßten. Das wäre gerechtfertigt, weil im Gegensatz zu mündlichen Interventionen die Gefahr besteht, daß schriftliche Initiativen an der Exekutivspitze vorbei doch wieder ohne Einbeziehung des Bundeswirtschafts- und Sozialrates von

und Ministerialbürokratie. In: Die Verwaltung, 1969, S. 265 ff.;

dem zuständigen Referenten bei der Gesetzesplanung verarbeitet werden.

Auch die Einflußnahme der Verbände auf Parlamentarier muß von dem Verbot aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgenommen sein. Allerdings ist hier zu fordern, daß die Offenlegungspflicht für direkte Abhängigkeiten zwischen Verbänden und Abgeordneten streng gehandhabt wird.¹⁸

18.) Vgl. zum Problem: K.M. M e e s e n, Beraterverträge und freies Mandat, in: Festschrift für U. S c h e u n e r, 1973, S.431 ff.; Ferner P. K r a u s e, Freies Mandat und Kontrolle der Abgeordnetentätigkeit, in: DöV 1974, S.225 ff.; Nach dem Handbuch des 6. Deutschen Bundestages waren beispielsweise über 30 hauptamtliche Gewerkschaftler Abgeordnete;

cc.) Bundeswirtschafts- und Sozialrat als Integrationsforum verbandlicher Interessenssätze.

Neben der außerordentlich bedeutsamen Funktion eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates, die Tätigkeit der Verbände bezüglich des Planungs- und Entscheidungsprozesses mit den Postulaten der Demokratie in Einklang zu bringen, indem sich dieses Wirken gegenüber den staatlichen Institutionen in geordneten, institutionalisierten und damit kontrollierbaren Bahnen abspielen sollte, hat der Rat auch noch andere wesentliche Funktionen.¹⁹

Er ist nicht nur ein Forum, in dem die Artikulation von Meinungen einseitig auf die staatliche Gewalt gerichtet ist, sondern auch ein Gremium, in dem der Staat den Interessengruppen, die letztlich alle gegeneinander - was gelegentliche Koalitionen nicht ausschließt - um einen ihrer Meinung nach gerechten Anteil am Bruttosozialprodukt kämpfen,²⁰ Notwendigkeiten

19.) Man kann von Staatsbeziehungen und Interbeziehungen verbandlichen Wirkens sprechen, wobei eine klare Grenzziehung wie in allen politologisch/soziologisch fassbaren Bereichen, bei denen es um reale Vorgänge geht, Schwierigkeiten bereitet. In diesem Abschnitt geht es um die Interbeziehungen.

20.) W. K a s k e l und D. S c h i n d l e r ziehen aus dem Verhalten der Gruppen untereinander den Schluß, daß hier ein Weiterbestehen beziehungsweise ein Wiederaufleben des mittelalterlichen Fehderechts vorliege.

gesamtwirtschaftlicher und politischer Natur deutlich machen kann.²¹

Mehr als je zuvor ist es unerlässlich, daß die in der Wirtschaft und Politik wirkenden Kräfte ohne größere Reibungsverluste zu einem Konsensus in den jeweils aktuellen Problemen kommen.²² Insbesondere der Konsensus zwischen den im Wirtschafts- und Sozialbereich wirkenden Gruppen ist Grundvoraussetzung gesellschaftlicher Stabilität schlechthin. Diesen Konsensus zu erreichen, ist eine permanente Aufgabe.²³ Angesichts der Bedeutung dieser Fragen hält sich der Staat erstaunlich in diesem Bereich zurück. Dabei könnte er den Gruppen

Vgl. K a s k e l, Arbeitsrecht, 1932, S. 303; S c h i n d l e r, Betrachtungen über Streitigkeiten und Streiterledigungen im Völkerrecht und Arbeitsrecht, in: FG für F. F l e i n e r, 1927; Der BGH spricht sogar in diesem Zusammenhang vom "Faustrecht" der Verbände. BGH 57/II, S. 345; Vgl. auch die bei K r ü g e r, a.a.O., zitierte Äußerung des ehemaligen Bundesjustizministers D e h l e r, zwischen den Verbänden untereinander und zwischen Staat und Verbänden bestünde ein "dauernder kalter Bürgerkrieg".

21.) Daß ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat hier Wesentliches leisten kann, bestätigt sich auch durch die Erkenntnis, die K. S c h w a r z k o p f aus einer Analyse des vorläufigen Reichswirtschaftsrates zog: "Alle bemühten sich, die gegenseitigen Interessen zu ehren und zu achten, und besonders das oft so schwierige Verhältnis zwischen den großen Gruppen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist im Rahmen der Verhandlungen des vorläufigen Reichswirtschaftsrates stets gemildert und verbessert worden." In: Der vorläufige Reichswirtschaftsrat, DöV 1952, S. 559 ff. (561);

22.) So auch N.W. C h a m b e r l a i n, Private and Public Planning, 1965, S. 216 ff.;

23.) Es geht, wie schon bei dem Verhältnis Bun -

in der Suche dieses Konsensus auf vielerlei Weise Hilfestellung leisten.²⁴ Am effektivsten, wenn er ihnen eine institutionalisierte Plattform für den permanent zu führenden Dialog anböte.²⁵ Auf einen solchen Versuch, von staatlicher Seite eine Plattform zu finden, ist noch einzugehen, wenn die Beziehungen des Wirtschafts- und Sozialrates zur "Konzertierten Aktion" untersucht werden.

destag - Exekutive - pluralistische Gruppen, um mehr als bloßen Konsensus, es geht um eine dauernde Kooperation auf sachlicher Basis.

23a.) Diese Zurückhaltung entspringt offenbar der Furcht, bei Eingreifen in soziale Konflikte als autoritär und freiheitsbedrohend eingestuft zu werden. Dabei geht es gar nicht um die Hinderung von Konflikten. Die Vielgestaltigkeit der Gesellschaft und ihre Konflikte ist Strukturmerkmal jeder komplexen Gesellschaft. Politische Vereinheitlichung, die die Existenz dieser Sonderinteressen mißachtete, würde die Gesellschaft strukturell vergewaltigen. Vgl. R. K ö n i g, Bemerkungen zur Sozialpsychologie in: Soziologische Orientierungen, 1965, S. 45ff. (6)

24.) Man könnte hier im Sinne L u h m a n n s von einer staatlicherseits anzustrebenden Institutionalisierung von Kontaktsystemen sprechen. Vgl. N. L u h m a n n, Legitimation durch Verfahren. 1969, S. 75;

25.) Vgl. auch K r ü g e r, a.a.O., der in diesem Zusammenhang davon spricht, die Verfassungskommission habe die Aufgabe, "geeignete Veranstaltungen" vorzuschlagen. S. 555; Dies hat nichts mit dem von E. F o r s t h o f f öfter gebrauchten Begriff der "Disziplinierung von Sozialbereichen" zu tun, da diesem Begriff etwas Autoritäres anhaftet und äußerst mißverständlich ist. Vgl. F o r s t h o f f, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Aufl., 19 S. 361; Hier kann es allein um die soziale Erlernung und Ausübung von Selbstdisziplin der beteiligten Gruppen gehen. So auch K r ü g e r, a.a.O., S. 555: "Nichtsdestoweniger aber erscheint es

3. Strukturierungsprobleme eines Bundeswirt-
schafts - und Sozialrates.

a.) Einführung:

Die Zusammensetzung des Bundeswirtschafts- und Sozialrates wirft, wie das französische Beispiel deutlich gemacht hat, zahlreiche Fragen auf. Wer soll in diesem Gremium vertreten sein? Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, bevor ein Verband Sitz und Stimme im Rat erhält? Wie wird das Berufungsverfahren ausgestaltet?

Für jede dieser Fragen gibt es mehr als eine Antwort. Es kann deshalb hier nur darum gehen, die Problematik aufzuzeigen und aus der Vielzahl der Möglichkeiten insbesondere auf Grund der Erfahrungen mit dem französischen Conseil Economique et Social, die dieser Arbeit zugrunde liegen, eine Konzeption auch hinsichtlich der Strukturierung zur Diskussion zu stellen.

fruchtbarer, ganz offen zu erklären, daß Selbstdisziplinierung hier der einzige zur Verfügung stehende Weg der Disziplinierung überhaupt ist, - als die Hoffnung auf die Erneuerung einer eigenständigen Staatsautorität und die hoheitliche Unterwerfung der zu disziplinierenden Sozialbereiche durch diese Staatsautorität zu setzen"; Dem ist zuzustimmen. Nur so ist das Überleben einer freien pluralistischen Ordnung gewährleistet. Wer aber schon in dieser Forderung einer freiwilligen Selbstdisziplinierung einen Angriff auf die Freiheit dieser Gruppen sieht, muß sich darüber im klaren sein, daß der Ruf nach staatlicher Disziplinierung stärker werden wird.

b.) Interne strukturelle Grundsatzfragen.

Die bedeutendste Frage ist die der Zusammensetzung. Wer soll in diesem Gremium als vollberechtigtes Mitglied vertreten sein? Hierzu hat insbesondere der Deutsche Gewerkschaftsbund einen Vorschlag gemacht, der vorsieht, daß sich die Mitglieder des Bundeswirtschafts- und Sozialrates paritätisch aus den zwei großen Lagern des Wirtschaftslebens, Arbeitnehmern und Arbeitgebern, rekrutieren sollen.¹ Dagegen sieht der sogenannte Dichgansentwurf eine pluralistischere Zusammensetzung vor.² So sollen nach den Vorstellungen Dichgans' auch Sachverständige ordentliche Mitglieder des Rates werden.

Wenn in dieser Arbeit dafür plädiert wird, nur Gruppen- und Verbandsvertretern das volle Mitgliedsrecht einzuräumen, dann geschieht das aus folgenden Überlegungen und mit gewissen Einschränkungen.

Die Mitglieder des Bundeswirtschafts- und Sozialrates müssen, wenn er seinem Anspruch zur Demokratieeffizienz beizutragen, gerecht werden soll, demokratisch legitimiert sein. Das heißt, sie müssen von den entsendenden Organisationen für die Mitgliedschaft im Bundeswirtschafts- und Sozialrat gewählt worden sein. Ferner muß eine ständige Rückkoppelung zwischen Organisationsbasis und Mitgliedern im

1.) Vgl. den im Anhang abgedruckten Entwurf des DGB.

2.) Vgl. den ebenfalls im Anhang abgedruckten Vorschlag des CDU Abgeordneten.

Rat erfolgen.³ Es wird deutlich, daß Sachverständige diese politische Legitimationsbasis nicht besitzen. Sie könnten nur mehr oder minder zufällig und willkürlich von irgendeiner Institution oder von Verbänden vorgeschlagen werden. Hinzu kommt, daß sie niemandem verantwortlich und kaum kontrollierbar sind. Bei all diesen Bedenken steht es außer Frage, daß der Bundeswirtschafts- und Sozialrat nicht auf die Arbeit und Kenntnisse der Sachverständigen verzichten kann. Wie diese notwendige Zusammenarbeit zwischen Sachverständigen und dem Rat organisatorisch gestaltet werden kann, ohne den Sachverständigen den Status von Ratsmitgliedern einzuräumen, ist später zu untersuchen.

3.) Im Gegensatz zu der hier vorgeschlagenen Regelung werden z.B. die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Europäischen Gemeinschaften EWG und Euratom für ihre Person ernannt und sind an keine Weisungen gebunden. Vgl. Art. 194 des Gründungsvertrages der EWG. Diese Regelung beinhaltet aber die Gefahr, daß die Mitglieder der Institution sich von ihrer Organisation entfernen und die Trans- mission gestört wird.

c.) Externe strukturelle Einzelfragen.

aa.) Die demokratische Binnenstruktur der beteiligten Gruppen und Verbände als Partizipationsvoraussetzung.

Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat kann nur dann zu einem geeigneten Instrument der Demokratieeffektivierung des Planungs- und Entscheidungsprozesses werden, wenn seine Mitglieder auch demokratisch legitimiert sind, den Standpunkt ihrer Organisation im Rat zu vertreten. Das setzt voraus, daß die Verbände, die im Rat vertreten sind, eine demokratische Binnenstruktur aufweisen müssen.⁴ Die Forderung nach einer demokratischen Binnenstruktur ergibt sich auch aus der Notwendigkeit, Übereinstimmung zwischen der Struktur der Verbände und einer demokratischen Gesellschaftsordnung herzustellen. Insbesondere wenn die Verbände durch einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat nunmehr auch institutionell in die Verfassungsordnung einbezogen werden. Hier ergeben sich Parallelen zu dem Erfordernis struktureller Homogenität, was für die Länder und Gemeinden gilt und auch zugleich für die politischen Parteien, deren verfassungsmäßige Anerkennung in Art. 21 GG postuliert wurde.⁵

4.) Vgl. Schmitt Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVD StRL 31 (1973) S. 256 f.

" Die soziale Gerechtigkeit

Gewiss wird man den Verbänden nicht vorschreiben können, wie sie ihre Organisationen aufbauen. Jedoch muß man bei den im Bundeswirtschafts- und Sozialrat vertretenen Verbänden ein Minimum einer demokratischen Organisation fordern.⁶

Zu diesem Minimum gehört, daß die Willensbildung im Verband von unten nach oben geht.⁷ Daß regelmäßig Wahlen und ihnen vorausgehende Rechenschaftsberichte erfolgen. Daß die Organisationsbereiche für das einzelne Mitglied genügend Möglichkeiten bieten, sich zu artikulieren und die Organisationsbereichsführung zu kontrollieren.

als verfassungsrechtliches Leitbild sozial-staatlicher Partizipation würde in ihr Gegenteil verkehrt, wenn an die Stelle individueller eine Gruppenpartizipation tritt, die nicht gleichsam "gesammelt"-die Mitglieder integrieren, sondern die Vorstellung einiger mehr oder minder zufällig bestellten Verbandsfunktionäre in den staatlichen Entscheidungsprozeß einbrächten." (S.256)

5.) Das Problem der innerverbandlichen Demokratie der Verbände ist in der Bundesrepublik bis jetzt nur zögernd aufgegriffen worden. Insbesondere fehlen empirische Untersuchungen. Insofern sind Feststellungen, wie die von J. Hirsch, "Die Gewerkschaften besitzen eine eindeutig demokratische Organisationsstruktur," nicht im ausreichenden Maße wissenschaftlich belegt. Vgl. J. Hirsch, Die öffentliche Funktion der Gewerkschaften., 1966, S. 136; Ebenso A. Weber, Die Macht der Funktionäre, 1956, S.43;

6.) Dies ist durchaus nicht selbstverständlich. Es liegen zur Zeit wenig empirische Untersuchungen über die Binnenstruktur von Wirtschaftskörperschaften und Verbänden vor. Eine dieser Untersuchungen von W. Reuss

Die Vertreter des Verbandes im Bundeswirtschafts- und Sozialausschuß sollten von den Gremien des jeweiligen Verbandes, die auch die Vorsitzenden dieses Verbandes wählen, bestimmt werden. Die gewählten Vertreter der Verbände müssen gegenüber ihren Wahlgremien eine jährliche Berichtspflicht haben.⁸ Sie werden auf vier Jahre gewählt. Eine jederzeitige Abwahl durch das Wahlgremium ist möglich. Durch diese Möglichkeit der Abwahl soll deutlich gemacht werden, daß der oder die Vertreter eines Verbandes im Bundeswirtschafts- und Sozialrat

in: GM 1971, S. 542 ff. Die Organisationsstruktur der handwerklichen Selbstverwaltung.; Zum Problem vgl. auch W. A b e n d r o t h, Das Problem der innerparteilichen und innerverbandlichen Demokratie in der BRD, in: Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Aufsätze zur politischen Soziologie, 1967; ders.: Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie, in: PVJ 1964, S. 30 ff.; R. M i n d l e r, Apathie und innergewerkschaftliche Demokratie, in: GM 1953, S. 20 ff.; H. S c h e l l e h o s s, Apathie und Legitimität. Das Problem der neuen Gewerkschaft, 1967;

7.) Hier gibt es sicherlich noch zahlreiche Probleme zu lösen, da eine Elitebildung in der Organisation nicht zu verhindern ist, wird man immer den Schwerpunkt darauf legen müssen, daß es zu einer demokratischen Rekrutierung dieser Eliten kommt und sie auswechselbar bleiben. Ferner ist zu prüfen, wie diese Elite durch eine politisch und sozial mündige Mitgliedschaft nicht nur kontrolliert, sondern auch mit demokratisch zustandegekommenen Leitlinien für ihre langfristige und prinzipielle Arbeit im Bundeswirtschafts- und Sozialrat ausgestattet werden kann. Vgl. dazu G. H a r t f i e l, Zentralismus oder Föderalismus, zur Problematik einer gewerkschaftsorganisatorischen Alternative, in: GM, 1971, S. 215 ff. (217);

8.) Vgl. zur innerverbandlichen Struktur auch W i n k l e r, in: VVBStRL 24, S. 61

ihrem Verband verantwortlich sind.⁹ Wollte man den Verbandsvertretern gegenüber ihren Organisationen größere Autonomie zugestehen, dann bestünde die Gefahr, daß Verbands- und Vertreterwille sich zu weit auseinanderentwickelten und daß auf diese Weise ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat seine angestrebte Integrationskraft verlöre.¹⁰

9.) So auch H. K r ü g e r, Der Bundeswirtschaftsrat in verfassungspolitischer Sicht, in: DöV 1952, S. 545 ff. (546). Er spricht davon, daß die Stellung der Mitglieder des Bundeswirtschaftsrates eine andere sein müßte als die der Abgeordneten. Der Unterschied zeige sich vor allem darin, daß in einem solchen Gremium das imperative Mandat durchaus denkbar wäre.;

10.) Im übrigen hat sich erwiesen, daß eine postulierte Unabhängigkeit der Verbandsvertreter von ihren Verbänden eine Fiktion ist. Vgl. R. K r i s a m, Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der öffentlichen Gewalt. 1965, S. 145;

bb.) Gesellschaftliche Relevanz der beteiligten Gruppen und Verbände.

Die demokratische Binnenstruktur kann nicht alleiniges Kriterium für die Mitarbeit von Verbänden im Bundeswirtschafts- und Sozialrat sein. Schon aus arbeitstechnischen Effektivitätsgründen ¹¹ ist es kaum möglich, allen in - teressierten Verbänden, die demokratisch strukturiert sind, die Mitgliedschaft im Bundes - wirtschafts- und Sozialrat einzuräumen. Des - halb muß ausgeschlossen werden, daß sich jeder vollkommen unbedeutende Verband Hoffnungen macht, in den Rat aufgenommen zu werden. ¹² Als weiteres wichtiges Kriterium für die Auf - nahme in diese Institution muß deshalb die gesellschaftliche Relevanz ¹³ des jeweiligen Verbandes oder der jeweiligen Gruppe auf wirtschafts- oder sozialpolitischem Gebiet hinzukommen. ¹⁴

11.) Zur Frage der noch vertretbaren Größe von Beratungsgremien vgl.: K. C. W h e a r e, Government by Comitee, 1955, S. 63 f.;

12.) H. K r ü g e r, a.a.O., S. 546 f. stellt folgende grundlegende Kriterien für eine Mitgliedschaft auf: a.) Die Organisiertheit wirtschaftlicher und sozialer Interessen. b.) Deren Dauerhaftigkeit und Ernsthaftigkeit. c.) Die Berücksichtigung nur ausgesprochener Wirtschafts- und Sozialverbände.

13.) Vgl. BVerfGE 31, S. 328. In dieser Entscheidung wird in Bezug auf die Rundfunkräte von gesellschaftlich relevanten Gruppen gesprochen. Vgl. auch BVerfGE 12, S. 261 f.;

14.) Vgl. in diesem Zusammenhang: G. S c h m ö d e r s, Das Selbstbild der Verbände. Empirische Erhebung über die Verhaltensweisen der

Zugegebenermaßen ist dieser Begriff der gesellschaftlichen Relevanz von einer großen Interpretationsbreite und dennoch lassen sich einige Merkmale verdeutlichen, die Willkür in der Behandlung der einzelnen Verbände bezüglich ihrer Mitgliedschaft im Bundeswirtschafts- und Sozialrat ausschließen.¹⁵

So sollten die im Bundeswirtschafts- und Sozialrat organisierten Verbände bundesweite Bedeutung haben. Das heißt ihre Organisationen müssen sich über das gesamte Bundesgebiet erstrecken. Ferner müssen diese Verbände eine gewisse Organisationsattraktivität unter den Angehörigen desjenigen Bevölkerungsteiles aufweisen, den sie repräsentieren wollen. Hinzukommen muß, daß die Repräsentation im wirtschaftlich-sozialen Bereich erfolgt und auf diesem Gebiet der Schwerpunkt der Verbandstätigkeit auf der Vertretung der materiellen Existenzsicherung liegt.¹⁶ Letzteres ist erforderlich, um beispielsweise dem Deutschen Sportbund eine Teilnahme im Bundeswirtschafts- und Sozialrat zu verwehren.

Verbände in ihrer Bedeutung für die wirtschaftspolitische Willensbildung in der BRD. 1965;

15.) Allerdings muß man sich der Tatsache bewußt bleiben, daß Ungerechtigkeiten in der Zusammensetzung nie auszuschließen sind. Dies lehrt insbesondere die Erfahrung mit dem "vorläufigen Reichswirtschaftsrat". Vgl. W. Strauss, Die Erfahrungen mit dem vorläufigen Reichswirtschaftsrat. In: Ratgeber für Parlament und Regierung, 1951, S. 48;

Problematisch erscheint im Zusammenhang der Strukturierung der Mitgliedschaft einer solchen Institution der Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes, die Gesamtzahl der Sitze paritätisch auf die Dachorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu verteilen und diesen dann zu überlassen, wie sie die ihnen zustehende Anzahl von Sitzen auf die einzelnen Unterorganisationen verteilen. Ein solches Verfahren schlosse aus, daß wichtige Bereiche des Verbandswesens auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet keine Berücksichtigung finden würden. So hätten beispielsweise Verbraucherverbände, die ihren Platz auch im Conseil Economique et Social der V. Republik haben, in einem deutschen Bundeswirtschafts- und Sozialrat nicht die Chance mitzuarbeiten.¹⁷

17.) Vgl. zum Problem: K. H. B i e d e n - k o p f, Marktmacht ist die Eintrittskarte in den Klub der Entscheidenden, in: Der Volkswirt, 1968, S. 25 ff.;

17.) Für eine Mitarbeit der Verbraucher: J. T i n b e r g e n, Modelle zur Wirtschaftsplanung, 1967, S. 179 f.; Offenbar ablehnend H. K r ü g e r, a. a. O. S. 546; Ebenso wie in den Parlamenten keine nichtorganisierten Interessen vertreten seien, dürfte das auch in einem Wirtschaftsrat nicht der Fall sein. Dies betreffe auch die Verbraucher.; H. P e t e r s sieht die Konsumenten schon ausreichend durch die nichtwirtschaftlichen Organisationen im Rat vertreten. In: DöV 1952, S. 556 ff.; "Nichtwirtschaftliche Organisa -

cc.) Das Berufungsverfahren.

In den vorliegenden Vorschlägen wird mit der vorstehend erwähnten Ausnahme nur sehr zu rückhaltend die Frage angegangen, wer letzten Endes darüber entscheidet, ob ein Verband im Bundeswirtschafts- und Sozialrat vertreten sein soll oder nicht. Dabei ist gerade diese Frage angesichts der Interpretationsbreite der Auswahlkriterien von entscheidender Bedeutung.

Auch hier gibt es wiederum eine Vielzahl von Lösungen. So könnte, wie in Frankreich, die Regierung entscheiden, welcher Verband in einer solchen Institution mitarbeiten soll. Man könnte auch ein unabhängiges Gremium für die Auswahl der Gruppen und Verbände schaffen. Ferner könnte der Bundespräsident das Auswahlrecht treffen, was allerdings schon erhebliche verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen würde.

Bei der Suche nach einer Lösung muß man in erster Linie berücksichtigen, daß ein deutscher Bundeswirtschafts- und Sozialrat im Gegensatz zu der französischen Institution nicht der Exekutive zugeordnet werden soll, sondern eine seiner wesentlichen Funktionen die Stärkung der Legislative sein wird.¹⁸ Es liegt deshalb nahe, der Legislative auch die endgültige Entscheidung zu überlassen, welche Verbände und Gruppen dem Rat angehören sollen.

tionen im Bundeswirtschafts- und Sozialrat.;
18) Zweifelnd D o n n e r, a.a.O.;

dd.) Status der Sachverständigen bei einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat.

Nachdem eine Vertretung von Sachverständigen in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat aus den oben ausgeführten Gründen als nicht erstrebenswert angesehen werden muß, ist eine Lösung zu finden,¹⁹ die es ermöglicht, den notwendigen Sachverstand für die Arbeit des Rates zu mobilisieren.²⁰

Eine solche Lösung könnte darin bestehen, daß die Sachverständigen dem Rat lediglich in beratender Funktion zur Verfügung stehen, das hieße, daß sie temporär und punktuell dem Rat wissenschaftliche Hilfestellung gäben.

Die Forderung einen oder mehrere bestimmte Sachverständige zu den jeweiligen Beratungen hinzuzuziehen, sollte auf Antrag entweder aus der Mitte des Rates oder aber auch von den an den Beratungen teilnehmenden Parlamentariern und Vertretern der Exekutive von den stimmberechtigten Mitgliedern des Bundeswirtschafts- und Sozialrates entschieden

19.) Zu der Problematik Wissenschaft - Politik siehe G. L e i b h o l z, Der Einfluß der Fachleute auf politische Entscheidungen, in: Die politische Verantwortung der Nichtpolitiker, 1964, S. 86ff.; E. K. S c h e u c h, Politik und Wissenschaft - Partnerschaft oder Mesalliance? In: Merkur 1968, S. 1056 ff.; D a g - t o g l o u, Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, 1964;

werden. Die Parlamentarier oder die Vertreter der Exekutive könnten einen solchen Antrag auf Grund ihres Rederechts, das sie, wie ausgeführt, im Rat besitzen sollten, jederzeit stellen.

So verstanden, könnte die Mitarbeit von Sachverständigen in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat "eines der größten Probleme der heutigen Politik", wie es T e n b r u c k formulierte,²¹ einer Lösung näherbringen: Politiker und Experten in einem demokratisch kontrollierbaren, transparenten Verfahren zusammenzubringen.

20.) Vgl. hierzu noch: K a i s e r, Sachverstand und Politik in Parteien und Parlamenten, in: Sachverstand und Politik in der Demokratie, hrsgg. von H. K u p p e r s, 1962, S. 63; U. M a t z, Über die Bedingungen einer Kooperation von Wissenschaft und Politik, in: ZfP 1968, S. 14 ff.; . B r o h m, Sachverständige und Politik, FS für F o r s t h o f f, 1972, S. 55 ff.; K. L o m p e, Die Rolle von Sachverständigengremien im Prozeß der politischen Willensbildung, in: ZfP 1969, S. 223; D. D r e i t z e l, Die Bundesregierung und ihre Wissenschaftler, in: Atomzeitalter, 1966, S. 295 ff.; A. F r i e d r i c h, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die Rolle der wissenschaftlichen Beratung aus der Sicht der Ministerialbürokratie, in: Atomzeitalter, 1966, S. 300 ff.; Protokolle der Akademie Locum: "Der Sachverständige in der Politik 1967, nr. 21/62; B e r g e d o r f e r Protokolle 1967: "Wissenschaftliche Experten und politische Praxis. Das Problem der Zusammenarbeit in der heutigen Demokratie;

21.) F. H. T e n b r u c k, Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit, in: Politik und Wissenschaft, hrsg.: H. M a i e r, K. R i t t e r, U. M a t z, 1971, S. 323;

ee.) Der Status der nicht im Bundeswirtschafts- und Sozialrat vertretenen Verbände.

Die Problematik der Zusammensetzung des Rates verliert viel von ihrer Brisanz, wenn man den nicht in dieser Institution vertretenen Gruppen und Verbänden die Möglichkeit bietet, sich durch den Rat laufend über die Beratungen und vorgesehenen Tagesordnungspunkte informieren zu lassen. Gleichzeitig muß ihnen die Möglichkeit eröffnet werden, schriftlich zu den Problemen Stellung zu nehmen.

Der Bundeswirtschafts- und Sozialrat darf sich nicht als exklusiver Zirkel von privilegierten Verbänden verstehen, sondern auch hier muß sich gegenüber den nicht als Mitglieder beteiligten Verbänden und Gruppen eines seiner Grundprinzipien bewähren: das der Offenheit und Transparenz.

Somit sollte der Rat nicht nur die Möglichkeit schaffen, daß außenstehende Verbände schriftlich Stellung nehmen können, sondern er sollte auch mit einfacher Mehrheit beschließen können, zu bestimmten Problemkreisen und Planungen diese an den Beratungen teilnehmen zu lassen.

4. Bundeswirtschafts- und Sozialrat und Konzertierte Aktion.

Der Konzertierte Aktion liegt einer der wesentlichen Grundgedanken des Bundeswirtschafts- und Sozialrates zugrunde. Nämlich ein Forum zu sein, auf dem die maßgebenden wirtschaftlichen und sozialen Verbände an der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung partizipieren können.²² Auf die Konzertierte Aktion werden auch die Gegner eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates verweisen, um an Hand ihres Nichtfunktionierens die Unmöglichkeit eines solchen Unterfangens

22.) K. Schiller hob die Bedeutung der K.A. für die gesellschaftliche Integration hervor. Hier werde eine flexible Methode angewendet, um den "autonomen Gruppen in der Gesellschaft Mitwirkung an der Vorformung der wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu ermöglichen." In: Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, Kieler Vorträge, Hrsg.: E. Schöneid e r, 1968, S. 14;

Vgl. zur K.A. ferner H. Adam, Die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik, 1972; M. Ke r n, Konzertierte Aktion als Versuch einer Verhaltensabstimmung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden, 1973; O. Sch l e c h t, Konzertierte Aktion als Mittel der Wirtschaftspolitik, in: W. E u c k e n 1968, S. 18; H. E h r e n b e r g, Einkommenspolitik, in: GM 1968, S. 340 ff.; d e r s.: Lohnpolitik und Konzertierte Aktion, in: GM 1969, S. 266 ff.; R. H e n s c h e l, Konzertierte Aktion - Autonomie und Planung, in: GM 1967, S. 200 ff.; K. H. B i e d e n k o p f, Rechtsfragen der Konzertierte Aktion, in: DB 1968, S. 1005;

an sich aufzuzeigen. Das Mißbehagen an der Konzertierte Aktion ist aber noch kein Beweis für das Scheitern der Idee, die wirtschaftlichen und sozialen Kräfte verantwortlich in den Entscheidungsprozeß einzu beziehen und sie dadurch auch in die gesamtwirtschaftliche und gesamtstaatliche Verantwortung zu nehmen. Das Scheitern der Konzertierte Aktion ist lediglich auf ihre Mängel zurückzuführen.

Die Zusammensetzung dieses Gremiums ist nicht repräsentativ. Eine auch nur erstrebte Chancengleichheit für den Zugang zur Konzertierte Aktion ist nicht erkennbar. Die Konzertierte Aktion tagt unter Ausschluß der Öffentlichkeit und damit unter Ausschluß jeglicher Transparenz. Das Verhalten der in ihr vertretenen Verbände unterliegt mithin keiner Kontrolle der Öffentlichkeit.

Es ist schwer einzusehen, daß Fragen, von denen das Schicksal und die materielle Existenz von Millionen Bürgern abhängt, Fragen der Verhaltensstrategie im Rahmen gesamtwirtschaftlicher Planung als geheime Kommandosache behandelt werden.

Da die Konzertierte Aktion eher als lokale Gesprächsrunde konzipiert ist, die, soweit ersichtlich, keinen Einfluß auf irgend-

welche Planungen der Exekutive besitzt, fühlen sich die in ihr vertretenen Verbände in keiner Weise, wenn auch nur moralisch, verpflichtet, Mitverantwortung für gesamtwirtschaftliche Entwicklungen zu übernehmen. Ein Gremium, das erreichen will, daß diese Mitverantwortung bei den Gruppen fest verankert wird, muß derart gestaltet sein, daß jede der beteiligten Gruppen das Gefühl hat, ihre Vorstellungen zumindest in den Planungsprozeß derart einbringen zu können, daß diese mit in die Planungsüberlegungen eingehen können.²³

Ganz abgesehen von diesen offensichtlichen Mängeln der Konzertierten Aktion liegt es in der Logik der Idee, von einem als unsystematisch anzusehenden Nebeneinander einzelner Konzertierter Aktionen der sektoralen, regionalen, globalen, sozialen und politischen Steuerung zu einer "économie concertée" als integrierter Totalsteuerung zu gelangen.

23.) Das ist bisher offenbar nicht der Fall gewesen. So forderte der Gewerkschaftstag von I G Druck und Papier, Holz und Kunststoff den Austritt aus der K.A. Allerdings setzte sich demgegenüber die Gewerkschaft Textil und Bekleidung für ein Verbleiben in diesem Gremium ein, da man nicht auf eine Einwirkung dort verzichten könne, wo alle für die Wirtschaft und Konjunkturpolitik verantwortlichen Kräfte zusammenträfen. Vgl. Frankfurter Rundschau vom 5.11.1974, S.1;

5. Bundswirtschafts- und Sozialrat und Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung.

Insbesondere die Gewerkschaften sehen in der Errichtung eines Bundswirtschafts- und Sozialrates die Möglichkeit, ihre Forderung nach gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung durchzusetzen.²⁴ In dieser Forderung sehen sie die unabdingbare Ergänzung der betrieblichen Mitbestimmung.²⁵ So wollen die Gewerkschaften mit der überbetrieblichen Mitbestimmung sicherstellen, daß die Interessen der Arbeitnehmer zum Bestandteil einer vorausschauenden und planmäßigen Wirtschaftspolitik werden.²⁶ Die Planungsentwicklung auf nationalem und supranationalem Gebiet setzt neue Akzente in der Wirtschaftspolitik, die erhebliche Bedeutung nicht nur für die materielle, sondern auch

24.) Vgl. B a l l e r s t e d t, Zum Programm des DGB für eine gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung, in: GM 22(1971), S. 514f.; B. O t t o, Gewerkschaftliche Konzeptionen überbetrieblicher Mitbestimmung, 1971;

25.) Vgl. A. F. N a p p - Z i n n, Wirtschafts- räte und überbetriebliche Mitbestimmung in Deutschland, in: Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung. (Hrsg.: W. W e d d i - g e n), S. 61 ff.; H. G. S c h a c h t - s c h n a b e l, Die gewerkschaftliche Förderung nach Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf überbetrieblicher Ebene und ihre Vereinbarkeit mit anderen Konzeptionen, ebenda S. 155, 1964;

für die gesellschaftliche Lebenslage der Arbeitnehmer haben.

Wenn die Gewerkschaften auch diese gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung durch einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat fordern, so betonen sie jedoch gleichzeitig, daß die Verantwortlichkeiten nicht verwischt werden dürften. Gegen diese Einschränkung spricht allerdings ihre Forderung, dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat das Gesetzesinitiativrecht einzuräumen. Wie an anderer Stelle dieser Arbeit auszuführen sein wird, ist ein solches Initiativrecht des Rates abzulehnen.

Aber auch ohne ein Gesetzesinitiativrecht könnte der Rat die gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung, oder anders ausgedrückt, die Planungsbeteiligung²⁷ der wirtschaftlichen und sozialen Kräfte herbeiführen. Über den Bundeswirtschafts- und Sozialrat würde gewährleistet, daß die einzelnen Gruppen insbesondere die Gewerkschaften und die Arbeitgeber unab-

26.) Zum Problem der Wirtschaftsverfassung: E. F o r s t h o f f, Die Wirtschaftsverfassung im Rahmen der Gesamtverfassung. In: Ratgeber v. Parlament und Regierung, 1951, S. 129 f.;

27.) Zur Problematik Planung und Marktwirtschaft: K. K ä s t n e r, Gesamtwirtschaftliche Planung in einer gemischten Wirtschaftsordnung, 1966; G. K i r s c h, Geplante Marktwirtschaft - eine Utopie? In: Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 1966, Nr. 12;

hängig davon, ob die jeweilige Regierung ihnen nahesteht oder nicht, rechtzeitig und chancengleich informiert werden und an der Planungsdiskussion teilnehmen können. Ferner können sie auch selbst gesamtwirtschaftliche Planungsinitiativen ergreifen und so die Exekutive, die Parlamentarier und die anderen im Rat vertretenen Verbände veranlassen, zu ihren Vorstellungen Stellung zu nehmen. Insbesondere die Gewerkschaften erhalten die Möglichkeit, in einer staatlichen Institution die Interessen der Arbeitnehmer deutlich zu machen.²⁸

Hier könnten sie dem in der Konzertierten Aktion gescheiterten Versuch zum Erfolg verhelfen, auf dem Gebiet der gesamtwirtschaftlichen Globalsteuerung wirksam initiativ zu werden.

28.) Eine solche gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer wird nicht nur von den Gewerkschaften, sondern auch von anderen Gruppen und Institutionen, z.B. den Kirchen gefordert. Vgl. die Nachweise bei J. W e i s, wirtschaftspolitische Leitsätze, 1966, S. 239 ff.;

6. Bundeswirtschafts- und Sozialrat und
Tarifautonomie.

Es ist ein Phänomen der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion, daß das Problem der Tarifautonomie außerordentlich zurückhaltend angegangen wird.²⁹ Dabei werden in diesem Bereich wesentliche Grundentscheidungen unseres wirtschaftlichen und politischen Lebens getroffen, die durchaus schicksalhaft für moderne Industriegesellschaften sein können.³⁰ Und doch, wird nur selten die Frage aufgeworfen, ob es angängig ist, daß die Wahrnehmung von Freiheitsrechten einzelner, in Gruppen organisiert, die Funktion einer ganzen Gesellschaft in Frage stellen darf. Ob der Grundsatz, daß Freiheit einzelner dort ihre Grenzen finden muß, wo die fundamentalen Lebensrechte anderer bedroht werden, nicht auch für den Bereich der Tarifbeziehungen zwischen den Beteiligten

29.) Obwohl wie H. H u b e r mit Recht von der Setzung von Rechtsnormen in Tarifverträgen durch die Verbände als "öffentliche Funktion par excellence" spricht. Vgl. Staat und Verbände, 1958, S. 22; ders.: Koalitionsfreiheit, 1953, S. 20;

30.) U. S c h e u n e r wies schon 1952 mit Recht darauf hin, daß die Gestaltung der Lohn- und Tarifpolitik keine isolierte Angelegenheit der Sozialpartner sei, sondern wegen ihrer Rückwirkung auf das Ganze (Währung, Preisniveau) in der letzten Instanz eine Frage des gesamten Vol -

des Wirtschaftslebens gelten muß. Es wäre zu prüfen, ob die Fiktion, daß das Aushandeln von Tarifverträgen allein Sache der Tarifparteien ist und sich dieser Vorgang im staats- und gesellschaftsfreien Raum abspielt, aufrechterhalten werden kann.

Historisch hat diese Fiktion durchaus ihre Berechtigung. Den Gewerkschaften, die lange Zeit vom Staat als gefährliche Fremdkörper betrachtet wurden, und die ihrerseits die Staatsgewalt als Verbündete der Unternehmer betrachteten, ging es darum, aus eigener Kraft, ohne Einmischung dieser feindlichen Staatsgewalt, ihre legitimen Interessen zu wahren.³¹ Aus diesen Gründen ist bis heute jede Einmischung der Staatsgewalt in diesen Kampfbereich für die Gewerkschaften ein Versuch zur Disziplinierung.

kes sei. U. S c h e u n e r, Wirtschaft -
liche und soziale Selbstverwaltung, in:
DöV 1952, S. 609 ff. (615, 615). Allerdings
ist seine Warnung, daß der Staat hier die
grundlegenden Entscheidungen nicht aus
der Hand lassen könne, ohne seine ganze
Währungs- und Wirtschaftspolitik in Ab-
hängigkeit von einer von ihm nicht mehr
beherrschten Sphäre zu bringen, schon eher
überholt, da eben dieser Staat schon, wie
die Entwicklung der jüngsten Vergangenheit
zeigt, in diese Abhängigkeit geraten
ist. Eine Abhängigkeit, die kaum mehr ohne
tiefgreifende Strukturänderungen im Ver-
fassungssystem beseitigt werden kann.

31.) Auch S c h e u n e r sieht historisch
in den Gewerkschaften Vereinigungen, die
erst die Voraussetzungen für die Emanzipa-
tion des Arbeiters geschaffen haben.
Der Staat und die Verbände, 1957 S. 11;

Es ist zu fragen, ob dieser Blickwinkel auch heute noch gerechtfertigt ist, wo dieser Staat der Staat der gesamten Gesellschaft ist, der auch die Interessen der Gesamtheit und nicht eines bestimmten Teiles zu vertreten hat.³²

Insofern ist weiter zu fragen, ob in dieser Demokratie die augenblickliche Form der Tarifautonomie ein anachronistisches Überbleibsel der Epoche ist, in der die Gewerkschaften den Unternehmern für ihre Mitglieder und auch dem Staat selbst jeden auch nur noch so bescheidenen Fortschritt rechtlicher und sozialer Natur entreißen mußten.³³ Ob dieser

32.) Zur Problematik der Tarifautonomie siehe besonders: K. H. B i e d e n k o p f, Grenzen der Tarifautonomie, 1964; W. Eichenberger, Konzertierte Aktion schränkt Tarifautonomie ein. In: Wirtschaftsdienst, 1967, S. 174 ff.; ders.: Tarifautonomie in der Diskussion. In: Der Arbeitgeber, 1969, S. 43 ff.;

33.) Das beinhaltet ein Abrücken von dem überkommenen Begriff der K l a s s e. In der wissenschaftlichen Diskussion kann eigentlich seit der grundlegenden Arbeit der amerikanischen Soziologen niemand mehr ernsthaft den konservativen Klassenbegriff aufrechterhalten. Vgl. die Arbeiten von P. H a t t, Stratification in the Mass Society, 1950; N. R o g o f f, Social Stratification in France and the US, 1953; T. P a r s o n s, Essays in Sociological Theory, 1954, S. 69 ff. (Insbes. das Kapitel: An Analytical Approach to the Theory of Social Stratification.); In der franz. Soziologie vgl. R. A r o n, Le Développement de la société industrielle et la Stratification, 1956; A. C u v i l l i e r, Manuel de Sociologie, insbes.: S. 428 ff.; In der deutschen Soziologie vgl.

regelmäßige Lohnkampf unter der Flagge der unantastbaren Tarifhoheit nicht nur mehr ein überkommenes Ritual aus jener vergangenen Zeit ist, in der es in der Tat keine anderen Möglichkeiten für die Arbeiterbewegung gab, als durch harte Streikauseinandersetzungen ihre Rechte zu wahren und auszubauen.³⁴ Unter veränderten Bedingungen kann sich dieses Ritual heute mehr zum Schaden der Gesamtgesellschaft und damit auch der Arbeiter auswirken, als es effektive Verbesserungen für die Arbeiter bringt.

In einer Gesellschaft, in der, konträr der gängigen Auffassung, weder die Macht bei der Exekutive, noch bei geheimnisvollen Technokraten, weder bei den Unternehmern, noch bei den Gewerkschaften alleine zu finden ist, weil es in dieser Gesellschaft keine absolute Machtausübung mehr geben kann,^{34a} sondern die Macht zusammenhänge und das Machtgleichgewicht von

in dieser Richtung: R. Mayntz, Soziale Schichtung und sozialer Wandel in der Industriegemeinde, 1958;

34.) K. G. W e r n e r, Der Kampf der Gewerkschaften um Anerkennung durch Staat und Arbeitgeber. 1868 - 1899. In: Interessenverbände in Deutschland. (Hrsg.: H. J. V a r a i n), 1973, S. 187 ff.;

34a.) Vgl. zum Problem: M ü h l b r a d t / L u t z, Der Zwang zur Sozialpartner-schaft, 1969;

allen relevanten Faktoren in dieser Gesellschaft abhängt, kann sich keine Gruppe mehr leisten, ihre Macht voll auszuschöpfen.³⁵ Zwischen den Gruppen besteht "soziale Interdependenz".³⁶

Das bedeutet im einzelnen, daß die Unternehmer nicht nur ihren Profit vor Augen haben können, wenn sie nicht riskieren wollen, daß die Gesellschaft sie als nicht mehr gruppensozial effizient ansieht. Dies würde dann gleichbedeutend mit einer Gefahr für die Unternehmer als soziale Gruppe verbunden sein. Folglich sind die Unternehmer darauf angewiesen, den von der Gesellschaft als berechtigt angesehenen Forderungen der Arbeitnehmer nachzugeben.

Die Gewerkschaften müssen sich in dieser Situation darüber im klaren sein, daß sie die Interessen ihrer Mitglieder nur auf Grund von möglichst objektiven Fakten vertreten, die von der Gesamtgesellschaft anerkannt und nachgeprüft werden können. Nur wenn die Interessen der Arbeitnehmer in einer Form vertreten werden, die im Einklang mit dem Wohl der

35.) Allerdings beinhaltet das nicht eine Akzeptierung der Harmonisierungstheorie. Vgl. das Kapitel "Interessen und Gemeinwohl" bei K. v. Beyme, Interessengruppen in der Demokratie, 1969, S. 14 ff.;

36.) Th. Geiger, Arbeiten zur Soziologie, 1962, S. 364;

Gesamtheit steht, ist auf die Dauer die Effektivität dieser Interessenwahrnehmung gesichert. Dafür gibt es mehrere Gründe.

Ein Streik trifft heute kaum noch die Unternehmer. Auch hier geht man teilweise von anachronistischen Vorstellungen aus. Wenn es heute um das Wort Streik geht, sieht man noch allzu häufig auf der Unternehmerseite eine Einzelperson, die man vor die Alternative stellt, entweder die Interessen der Arbeitnehmer stärker zu berücksichtigen, oder ihre materielle Existenz aufs Spiel zu setzen. Wie falsch diese Vorstellung ist, mag ein Hinweis auf die unbegrenzten Möglichkeiten der multinationalen Konzerne verdeutlichen, die ohne weiteres in der Lage sind, ganze Produktionsbereiche in andere Länder zu verlegen.³⁷

Konsequenz eines Machtkampfes zwischen Unternehmern und Gewerkschaften ist heute im günstigsten Fall einige wenige Prozent mehr Lohn, der dann wieder auf

37.) Vgl. aus der neueren Literatur dazu: Ch. Levinson, Konzerne mächtiger als Staaten. Über die Bedeutung der multinationalen Unternehmen. In: Wirtschftswoche, 1973, S. 64 ff.; R. L. Heilbroner, Multinationale Unternehmen und Nationalstaaten. In: Perspektiven USA. 1972 S. 21 ff.; H. Ullin-Cuyper, Aspekte der multinationalen Gesellschaften. In: Analysen der Gemeinwirtschaft, 1973 1973, S. 15 ff.

die Preise abgewälzt wird und somit auch für die Arbeitnehmer keine effektive Verbesserung bringt und im schlimmsten Fall den Verlust von Arbeitsplätzen, Rückgang der Produktivität und damit des Wohlstandes der Gesamtgesellschaft zur Folge hat.

Noch anachronistischer wird der Streik, wenn eine kleine Gruppe, die objektiv schon im Vergleich zu den anderen Gruppen in der Gesellschaft einen ihrer Leistung angemessenen Status besitzt, sich entschließt, unter Ausnutzung ihrer Machtposition als Spezialisten, der Gesamtgesellschaft weiteren sozialen und materiellen Aufstieg abzurufen.

Diese Hinweise zeigen die Problematik, die sich immer drängender stellt und der die Staatsrechtswissenschaft mehr oder weniger hilflos gegenübersteht.³⁸

38.) Vgl. H. J. K a i s e r, Repräsentation, S. 322. Er spricht von einem erregenden Schauspiel, "zu sehen, wie sich innerhalb der nationalen, perfektionierten Rechtsordnung des modernen Staates ein Bereich geöffnet hat, in dem Interessen kollidieren, für deren Austragung die Rechtsordnung keine geeigneten Mittel bereithält und deshalb den Kampf zulassen muß."; ders.: Der politische Streik, S. 8; Deziidierter schon G. L e i b h o l z, Staat und Verbände, in WDSStRL 24, S. 25: "Wenn die Tarifpartner sich mißbräuchlich verhalten, ist es Sache des Staates, einem solchen Mißbrauch zu begegnen und

Es geht darum, Mittel und Wege zu finden, die Tarifforderungen aus dem quasi gesellschaftsfreien Raum herauszunehmen und in die gesamtgesellschaftliche, gesamtstaatliche Verantwortung wirksamer als bisher einzubinden. Dies würde auch der quasiöffentlichen Funktion der beteiligten Verbände mehr gerecht. Diese Verbände sind sowohl in ihrem Dasein wie in ihren Aufgaben und ihrer Betätigung dem Privaten längst entwachsen.³⁹

Dabei soll nicht das Streikrecht, einer der wesentlichen Faktoren der Tarifautonomie, eliminiert werden,⁴⁰ sondern

der Freiheit die Bindungen aufzuerlegen, die unter dem Blickpunkt des "bien commun" unabdingbar sind."

39.) Vgl. H. K r ü g e r, a.a.O. S. 546; Siehe auch U. B r i s c h, Die Rechtsstellung der deutschen Gewerkschaften, 1951, S. 10; Th. P i r k e r, Die Gewerkschaften als politische Organisation, in: GM 1952, S. 76 ff.; Er bezeichnet die Gewerkschaften als "öffentliche Verbände", weil hier im Gegensatz zu den Unternehmerverbänden eine Identität des Verbandsinteresses mit dem allgemeinen Interesse bestehe. Dabei ist allerdings schon der Ansatz fraglich, der den Unternehmerverbänden rein gruppenegoistische und den Gewerkschaften gesellschaftsaltruistische Motive unterstellt.; Vgl. auch K. M a n n h e i m, Freedom, Power and Democratic Planning, 1950, S. 43 der davon spricht, daß die Aktivitäten der Gruppen "no longer a matter of private decisions" seien.;

40.) Dies wäre auch verfassungsrechtlich unmöglich, da durch Art. 9 Abs. III GG der Kernbereich der Tarifautonomie garantiert wird. Vgl. BVerfGE 4, 96;

es sollen Wege der Koordinierung gefunden werden, die dazu dienen, stärker als bisher, den Beteiligten ihre Gesamtverantwortung deutlich zu machen.^{41/41a}

Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat könnte die geeignete Institution sein, die Schlichtungsverfahren in die gesamte staatliche Verantwortung zu integrieren.⁴²

41.) Vgl. A. K e e s, Die Dynamik europäischer Koordinierungspolitik. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1968, S. 586 ff., zum Koordinierungsbegriff: "Koordinierung ist in erster Linie eine Sache der Überzeugung, der besseren Kenntnisse und Herausstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge und bewirkt, daß die partikulare Selbstsucht wirtschaftspolitisch in den Beitrag zur Befriedigung der Bedürfnisse aller umschlägt."

41 a.) Vgl. H. D i c h g a n s, in: ZParl 1969/70, S. 237 ff.: Er will den Rat als Institution sehen, in der "die Kräfte der Tarifpartner, die im Ergebnis 100 Milliarden der öffentlichen Ausgaben steuern, sichtbar gemacht werden und sich der öffentlichen Kritik stellen." (242)

42.) G L e i b h o l z, a.a.O. hält ein mit staatlicher Autorität versehenes Schlichtungsverfahren verfassungsrechtlich für unbedenklich. S. 25; Vgl. allgemein dazu: R. P i n d y c k, Optimal Planning for economic stabilisation. The application of control theory to stabilisation policy. 1973; (In: Contribution to economic analysis.)

7. Bundeswirtschafts- und Sozialrat als
globalplanungstechnisches Integra -
tionszentrum.

Es erübrigt sich, ausführlich auf die Notwendigkeit von Planung allgemein und langfristig angelegter globaler Planung speziell im gesamtwirtschaftlichen⁴³ politischen Bereich einzugehen.⁴⁴ Welche Auswirkungen das Fehlen solcher Planung haben kann, zeigen die Schwierigkeiten in der Energieversorgung in allerjüngster Zeit.

Grundlage jeglicher Politik sollte es sein, die Lebensbedingungen der Menschen, für die die jeweilige Politik verantwortlich ist, zu verbessern und wenn dieses nicht möglich ist, eine

43.) Vgl. dazu besonders H. J ü r g e n -
s e n, E. K a n t z e n b a c h, An -
satzmöglichkeiten gesamtwirtschaft -
licher Planung, in: K a i s e r (Hrsg.),
Planung II, S. 49 ff;

44.) Vgl. zum Problem J. B a u m o l, Eco -
nomic theory and operation analysis,
1972, S. 324 ff; E. K e m p, Ch. R o t h -
k e g e l, Ch. S c h e e r, Erfahrungen
mit der Globalsteuerung 1969-1971, 1971;
Jo. K l a u s, Der Wandel ordnungs po -
litischer Vorstellungen durch Global -
steuerung und K.A., in: Zeitschrift für
Nationalökonomie Bd. 29 (1969), S. 385; N.
K l o t e n, Moderne Formen der Wirt -
schaftsplanung und ihre institutio -
nelle Lösung, in: Wiener Studien zur Wirt-

Verschlechterung zu verhindern. Nur so kann die innere Stabilität einer Gesellschaft bewahrt werden.

Ob diese Aufgabe erfüllt werden kann, hängt zu einem wesentlichen Teil von der Grundvoraussetzung einer gesunden wirtschaftlichen Entwicklung ab. Folglich muß hier das Schwergewicht von Vorausschau und Planung konzentriert werden. Alle anderen Planungen sind lediglich Nachfolgeprogramme, die als Überbau über die wirtschaftliche Basis gespannt werden. Jedes soziale Infrastrukturprogramm, jede Reform kann nur dann erfolgreich sein, wenn die wirtschaftliche Entwicklung dafür die materiellen Voraussetzungen schafft.

Es erscheint deshalb mitunter schwer verständlich, daß sich sowohl die Politiker in den Parlamenten,⁴⁵ wie auch in der Exekutive vorwiegend mit den Nachfolgeprogrammen, dem "Überbau" beschäftigen und nicht so sehr mit den Voraussetzungen dieser Nachfolgeprogramme. Das

schafts- und Sozialpolitik, H. 7, 1968; K. Stern, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, Vortrag vor der Berliner juristischen Gesellschaft, 1969;

45.) Allerdings scheint sich hier neuerdings ein Wandel anzubahnen. Vgl. die Äußerungen des SPD Politikers R. Arendt auf dem kommunalpolitischen Kongress der SPD, in denen er auf die Abhängigkeit jeglichen materiellen und sozialen Wohlstandes von der wirtschaftlichen Leistung hinwies. In: FAZ v. 15.10.1974, S. 5

mag nicht nur an der erhöhten Publici -
tyeffizienz solcher Reformprogramme
liegen, sondern eine der wesentlichen
Ursachen ist sicherlich auch, daß bis
heute ein Forum fehlt, wo die Probleme
der wirtschaftlichen Grundlage für die-
se Programme mit allen Beteiligten dis-
kutiert werden könnten.⁴⁶

Ein Gremium, wo die Planungen und In -
formationen, die diese Grundlage und den
Überbau betreffen, aus den zahllosen
Planungsebenen zusammenlaufen⁴⁷ und in
ein Gesamtkonzept unter Berücksichti -
gung des wirtschaftlichen Leistungs -
volumens eingebaut werden.

Wäre es nicht demokratieeffizienter ge-
wesen, wenn beispielsweise während der
Energiekrise die Repräsentanten der
Mineralölfirmen, anstatt in Arkange -
sprächen mit dem Wirtschaftsminister
zu verhandeln, ihre Informationen in

46) F. W. S c h a r p f spricht davon,
daß es für bestimmte Bereiche der Poli -
tik, insbesondere für das notwendige In-
einandergreifen von qualifizierter, zu-
kunftsorientierter Planung und kon -
flikthafter Politik an den geeigneten
Organisationsformen fehle. Reformpoli -
tik im Spätkapitalismus. In: Politische
Systemkrisen, hrsg.: M. J ä n i c k e, 1973,
S. 361;

47.) Zur Einbeziehung der kommunalen
Körperschaften in ein solches System
vgl.: E. L a u x, Kommunale Selbstver -
waltung im Staat der siebziger Jahre,
in: Archiv für Kommunalwissenschaften,
1970, S. 217 ff.; U. S c h e u n e r, Zur
Neubestimmung der kommunalen Selbstver-
waltung, in: Archiv für Kommunalwissen -
schaften, 1973, S. 1ff.;

einem Bundeswirtschafts- und Sozial -
rat hätten diskutieren lassen ?

Dabei geht es nicht um alle Bereiche
der Planung, die hier in einem Bundes-
wirtschafts- und Sozialrat integriert
behandelt werden sollen, sondern nur um
die Planungen, die zwischen Regierung
und Parlament eine relevante Rolle
spielen. Das heißt, es ist darunter nur
gesetzesvorbereitende, gesetzeshervor -
bringende Planung, die in erster Linie
Ziel- und Programmplanung, nicht Maß -
nahmeplanung darstellt, auf mittel-
und längerfristiger Ebene zu verstehen.⁴⁸
In einem solchen Gremium könnten die
von S c h a r p f in seinem Versuch,
ein mehrdimensionales und normativ
mehrwertiges Demokratiemodell aufzu -
zeigen, genannten Ebenen demokratischer
Willensbildungs- und Legitimations -
prozesse - die Ebene politischer Inte -
gration, die Ebene interessenspezi -
fischer Organisation und die Ebene
universeller Partizipation - zusammen -
geführt werden.⁴⁹ Eine Möglichkeit, die
in allen bisher in der Diskussion ein -

48.) Und zwar mit gesamtplanerischer
Intention. Vgl. E. W. B ö c k e n f ö r -
d e, Planung zwischen Regierung und Par -
lament, in: Der Staat, 1972, S. 429 ff.;

49.) Auf die grundsätzliche Kontroverse
zwischen S c h a r p f und N a s c h o l d

schlagigen Lösungsvorschlägen für eine Beteiligung des Parlaments an der Planung der Exekutive nicht erkennbar ist. Ein solches Gremium könnte verhindern, daß Planungen und Informationen ins Leere laufen und Einseitigkeit vermieden wird. Insbesondere könnte ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat im Verbund mit Landeswirtschafts- und Sozialräten einen wesentlichen Beitrag zur Integration der Planungen auf Bund und Länderebene leisten.⁵⁰

kann hier nicht eingegangen werden.
Vgl. dazu F. N a s c h o l d, Demokratie und Komplexität, in: PVJ 1968, H. 4; ders.: Organisation und Demokratie, 19; Zur Demokratietheorie siehe auch G. S a t o r i Democratic Theory, 1962;

50.) Daß dies bisher nur in Ansätzen vorhanden ist, geht aus dem Referat F. W a g n e r s auf dem 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungslehrgang der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer mit dem Titel "System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden hervor. Vgl. den Bericht dazu in: DöV 1974, S. 628 f.;

8. Bundeswirtschafts- und Sozialrat und
Föderalismus.

a.) Problemstellung:

Die Fragestellung soll hier unter zwei Aspekten betrachtet werden. Welche Stellung hat der Bundeswirtschafts- und Sozialrat gegenüber dem Bundesrat und welche Beziehung hat er unter Umständen zu noch zusätzlich einzurichtenden regionalen Wirtschafts- und Sozialräten auf Länder - ebene?

Die Stellung des Rates gegenüber der Ländervertretung weist keine prinzipiellen Unterschiede zu der des Bundestages zu dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat auf. Wie die Bundestagsabgeordneten haben auch die Mitglieder des Bundesrates das Zutritts- und Rederecht im Bundeswirtschafts- und Sozialrat.

Nur so wird ein ständiger Meinungsrückkoppelungsprozeß und Informationsfluß zwischen Bundes- und Länderebene auf dem Gebiet der wirtschaftlich/sozialen Planung gewährleistet.⁵¹

Dieser Rückkoppelungsprozeß könnte unter Umständen noch effektiviert werden, wenn

51.) Je intensiver die Betroffenen ihre Informationen und Vorstellungen austau -

auch auf Länderebene, so wie das der DGB Vorschlag beinhaltet, ⁵² Wirtschafts- und Sozialräte eingerichtet würden.

Um die Begründetheit eines solchen Vorschlages zu überprüfen, ist es zweckmäßig, einen Blick auf die in einzelnen Bundesländern bestehenden Institutionen vergleichbarer Art zu werfen. Bisher gab und gibt es in drei Bundesländern solche Gremien: die vorläufige Hauptwirtschaftskammer in Rheinland-Pfalz, die Wirtschaftskammer Bremens und den bayrischen Senat.

schen, auf desto bessere Grundlage wird die Entscheidung über die Planziele gestellt. Vgl. L a u t m a n n, a.a.O.S.693;

52.) Vgl. den im Anhang abgedruckten DGB Vorschlag.;

b.) Die vorläufige Hauptwirtschaftskammer
von Rheinland - Pfalz.

Die vorläufige Hauptwirtschaftskammer von Rheinland - Pfalz, die nicht mehr fortbesteht, hatte ihre gesetzliche Grundlage in den Artikeln 71, 72 und 73 der Verfassung vom 18.5.1947 des Landes Rheinland - Pfalz.⁵³ Sie sollte in erster Linie als Körperschaft des öffentlichen Rechts als Zentralorgan der Wirtschaft die Aufgabe übernehmen, die Regierung bei Gesetzesvorhaben und Verordnungen wirtschaftlich und sozialpolitischen Inhalts zu beraten.⁵⁴ Diese Beratung war nicht zwingend vorgeschrieben, sondern es lag im Ermessen der Regierung, ob sie die Kammer insbesondere zu den genannten Gebieten, wie der "Ausarbeitung von Plänen der Regierung über die Lenkung der Arbeit, den Einsatz der Betriebsmittel und die Güterverteilung" zur Beratung hinzuziehen wollte.⁵⁵

Hinsichtlich der Zusammensetzung rühmte der Tätigkeitsbericht der Kammer, "daß

53.) In Verbindung mit dem Gesetz über die Hauptwirtschaftskammer v. 21.4.1949;

54.) Vgl. auch J. S c h u n c k, Die Verfassung von Rheinland - Pfalz, in: JÖR der Gegenwart, 1956, S. 175;

55.) Hier zeigen sich erhebliche Parallelen zum Conseil Economique et Social

die Verfassung von Rheinland - Pfalz erstmalig in der Geschichte der deutschen Verfassungen in der Hauptwirtschaftskammer ein verfassungsmäßig verankertes Organ schuf, in dem die beiden Sozialpartner, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, nicht nur gleichberechtigt, sondern auch paritätisch vertreten sein müssen."⁵⁶

Die Kammer setzte sich aus 29 von der Regierung ernannten Mitgliedern zusammen. Im einzelnen waren dies dreizehn Arbeitgebervertreter der Industrie und Handelskammern. Ferner dreizehn Arbeitnehmervertreter, die aus Industrie, Handel, Handwerk, Landwirtschaft und den freien Berufen kamen. Sie wurden von den Arbeitnehmervertretern in den Unternehmerkammern der Regierung benannt.

Zusätzlich wählten diese sechszwanzig Mitglieder drei Sachverständige hinzu und zwar zwei Professoren und einen Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Das Mandat der Mitglieder dauerte vier Jahre. Es bestand die Möglichkeit der Wiederwahl.

Finanziell getragen wurde die Kammer aus Haushaltsmitteln des Landes. Als Kontroll -

der V. Republik, obwohl der Tätigkeitsbericht der Kammer vom Juli 1948 bis Juli 1951 den vorläufigen Reichswirtschaftsrat als Initiierungsmodell ausweist.

56.) Vgl. Tätigkeitsbericht, a.a.O. S. 5;

instanzen fungierten die Regierung und der Rechnungshof.

Die Arbeit der Kammer stieß auf wenig Unterstützung seitens der Exekutive. Ob - wohl in § 10 des Kammergesetzes⁵⁷ die Ver - pflichtung der Exekutive enthalten war, der Hauptwirtschaftskammer "zur Durch - führung ihrer Aufgaben alle notwendigen Auskünfte zu erteilen," beklagte sich die Kammer in ihrem Tätigkeitsbericht, daß diese Auskunft "von den Vertretern der Landesregierung wiederholt nicht be - friedigend erfüllt und vereinzelt ver - weigert wurde." ⁵⁸

Aber nicht nur diese Auskunftspflicht wurde mißachtet, die Landesregierung hielt es - folgt man den Klagen der Kammer in ihrem Bericht - auch nicht für notwendig, die Wirtschaftskammer "zu einer erheb - lichen Anzahl von Gesetzen wirtschaft - lichen und sozialen Inhalts" zu hören. Wenn dies geschah, dann oftmals "in einer nach Art und Terminsetzung unzulänglichen Form."

Trotzdem versicherte die Exekutive, wie das auch die Exekutive in Frankreich ge - genüber dem Conseil Economique et Social ständig tut, von Zeit zu Zeit der Haupt -

57.) Vgl. das Gesetz v. 21.4.1947 (GVBl, S. 141),

58.) Tätigkeitsbericht, a.a.O. S. 18;

wirtschaftskammer die Nützlichkeit der von der Kammer geleisteten Arbeit.

Das Verhältnis der Kammer zur Legislative beschränkte sich darauf, daß die Hauptwirtschaftskammer, nach Ablehnung eines Vorschlags, den sie der Regierung gemacht hatte, das Recht besaß, durch einen Vertreter ihre Meinung zu dem abgelehnten Vorschlag vor den parlamentarischen Gremien ausführen und erläutern zu lassen.

Zu Beginn der Arbeit der Hauptwirtschaftskammer wurde es als besonders positiv gewertet, daß hier ein Forum für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gegeben sei, die wechselseitigen Beziehungen zu versachlichen. Später wurde die Nutzung dieses Forums insbesondere durch die Arbeitgeberseite mehr und mehr vernachlässigt. Schließlich stellten sie die Existenzberechtigung der Kammer überhaupt in Frage. In einer Erklärung heißt es, daß nach der Lösung der anstehenden Fragen durch Einzelberatungen zwischen den Verbänden einerseits und den Verbänden und der Exekutive andererseits die zukünftigen Probleme besser gelöst werden könnten. Außerdem würde die Kammer ohnehin bei der Einrichtung eines Bundes

deswirtschafts- und Sozialrates über -
flüssig. Obwohl gerade in dieser letzten
Äußerung deutlich wurde, daß die Arbeit -
geber einer solchen Institution nicht
grundsätzlich ablehnend gegenüberstan -
den, scheinen sie nicht nur mit der Wirt -
schaftskammer in Rheinland - Pfalz, son -
dern, wie gleich auszuführen sein wird,
auch mit der Bremer Wirtschaftskammer die
Erfahrung gemacht zu haben, daß es für die
Durchsetzung ihrer Interessen nicht all -
zu opportun sein kann, einen ständigen
sachbezogenen Dialog mit dem Sozialpart -
ner zu führen.

Inzwischen sind die Art. 71, 72 und 73 der
Rheinland - Pfälzischen Verfassung er -
satzlos gestrichen worden. Die vorläufige
Hauptwirtschaftskammer ist, trotz der viel -
versprechenden Ansätze, über ihre Vor -
läufigkeit nicht hinausgekommen.

c.) Die Wirtschaftskammer in Bremen.

Im Unterschied zu der Hauptwirtschafts -
kammer von Rheinland - Pfalz besteht die
Wirtschaftskammer in Bremen auf Grund des
Art. 46 der Bremer Verfassung und der
sich darauf gründenden Gesetze vom 21.
Oktober 1946 und vom 23. Juni 1950 noch
heute.

Auch sie ist kein Staatsorgan, sondern als
Körperschaft des öffentlichen Rechts kon -
zipiert, mit dem Zweck, als paritätische
Kammer der Unternehmer und Arbeitnehmer
zur Förderung der Wirtschaft und der
Sozialpolitik zu wirken.⁶⁰

Im Unterschied zu der Hauptwirtschafts -
kammer von Rheinland - Pfalz ist sie nicht
nur der Regierung als Gutachterorgan zu -
geordnet, sondern auch der Legislativen.
Sie soll gemäß den Art. 41, 42 und 46 der
Verfassung und den §§ 2 und 3 des Wirt -
schaftskammergesetzes das Gesamtinteresse
der bremischen Wirtschaft vertreten, die
wirtschaftlichen und sozialpolitischen Auf -
fassungen und Interessen der Sozialpart -
ner ausgleichen, Senat und Bürgerschaft
auf deren Verlangen oder auf eigene Initia -
tive Gutachten zu sozial- und wirtschafts -
politischen Gesetzesentwürfen und Maß -
nahmen erstellen. Ferner soll sie bei der

60.) K r i s a m, a.a.O., S. 148;

Kartellgesetzgebung gutachterlich mit - wirken und die berufliche Ausbildung för - dern. Die Kammer hat das Recht und auf Anforderung der Bürgerschaft die Pflicht, Vertreter der Mehrheits- und Minderheits- meinung, die sich bei bestimmten Fragen innerhalb der Wirtschaftskammer gebildet haben, vor dem Parlament Bericht erstatten zu lassen.

Die Kammer setzt sich aus sechunddreißig von dem Senat ernannten Mitgliedern zu - sammen. Diese teilen sich folgendermaßen auf: achtzehn Arbeitgebervertreter aus In - dustrie und Handel, Handwerk und Landwirt - schaft. Sie werden von den Kammern benannt. Achtzehn Arbeitnehmervertreter, die in dem Bereich Industrie, Handel, Handwerk und Landwirtschaft tätig sind und von den Ge - werkschaften benannt werden, obwohl man, da in Bremen auch eine Arbeitnehmerkammer besteht, auch dieser das Bennennungsrecht hätte einräumen können.⁶¹

In der Bremer Wirtschaftskammer ist die reine Parität ohne Sachverständige verwirk - licht. Die Mandatsdauer beträgt vier Jahre. Finanziert wird die Kammer aus Haushalts - mitteln des Landes. Im Gegensatz zu der Wirtschaftskammer in Rheinland - Pfalz, wo die Regierung und der Rechnungshof die

61) K r i s a m, a. a. O., S. 149;

Finanzkontrolle ausübten, ist hier nur der Rechnungshof zuständig, was ein weiteres Indiz für die Unabhängigkeit der Kammer zum Senat bedeutet.

Während die Arbeitnehmer dieser Institution erhebliche Bedeutung zumessen, ist auf der Unternehmerseite eine gewisse Skepsis festzustellen, die auf den schon bei der Behandlung der vorläufigen Rheinland-Pfälzischen Hauptwirtschaftskammer genannten Grund zurückzuführen sein mag.

d.) Der bayrische Senat.

Auf Grund der Art.34 bis 42 der bayrischen Verfassung vom 2.Dezember 1946 und des Gesetzes vom 31.Juli 1947 wurde im Freistaat Bayern der bis heute wirkende Senat institutionalisiert.⁶² Im Gegensatz zu der vorläufigen Hauptwirtschaftskammer Bremens, die als Körperschaft öffentlichen Rechts strukturiert ist, ist der bayrische Senat als zweite Kammer echtes Staatsorgan.⁶³ Er ist Vertretung der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften. Seine Aufgabenstellung ergibt sich direkt aus den Art.39 bis 41 der bayrischen Verfassung. Danach hat er die Pflicht, gutachterlich zu den von der Regierung vorgelegten Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen. Allerdings nur, wenn die Regierung diese Entwürfe ihm von sich aus vorlegt. Lediglich bei dem Gesetz über den Staatshaushalt und bei verfassungsändernden Gesetzen ist die Exekutive zur Vor-

62.) Vgl. S i n g e r, Die Bedeutung und die Aufgaben des bayrischen Senats, in: Ratgeber von Parlament und Regierung, 1951, S. 19 ff.; Siehe auch H. K a l k b r e n n e r, Wesen und Problematik der Zweiten Kammer unter besonderer Berücksichtigung des bayrischen Senats, 1954;

63.) D ü r i g kennzeichnet die Funktion des Senats treffend "...auch in Bayern hat niemand daran gedacht, die egalitäre und plebiszitäre demokratische Willensbildung

lage verpflichtet. Ferner kann der Senat eigene Gesetzesentwürfe ausarbeiten und entweder dem Parlament unmittelbar, oder aber über die Regierung dem Parlament zukommen lassen. Außerdem hat der Senat das Enquete-recht. Gemäß Art. 26 des Gesetzes über den Senat kann er Enqueten anstellen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse von Bayern zu untersuchen. Dies muß allerdings im Einvernehmen mit der Exekutive geschehen.

Der Fall, daß dieses Einvernehmen nicht hergestellt werden konnte, ist bis heute nicht eingetreten. Der Senat kann auch Bedenken, die er gegen die ihm von der Regierung vorgelegten Gesetzesentwürfe hat, dem Parlament vortragen.

Nicht vorgesehen ist dagegen, daß das Parlament dem Senat Entwürfe zur Begutachtung vorlegen kann.⁶⁴ Auch hier kommt die Zuordnung des Senates zur Regierung zum Ausdruck, die der bayrische Ministerpräsident kürzlich in einer Rede noch einmal ausdrücklich hervorhob.

zu ersetzen durch ein ständisches oder syndikales System. Aber man nimmt hier doch wenigstens zur Kenntnis, daß sich demokratische Willensbildung auch und zusätzlich vollziehen kann in und über Korporation, Gruppen und Verbände." In: VVStrL 24, S. 80;

64.) Diese Gutachten finden in Bezug auf die sonst eher schwache Resonanz des Senats erhebliche Beachtung. Vgl. Z a c h e r, in VVStrL 24, S. 90;

Der Senat setzt sich aus insgesamt sech -
zig, von den zuständigen Körperschaften
gewählten oder bestimmten Senatoren zu -
sammen. Davon entfallen einundzwanzig auf
die Arbeitgeberkammern, elf auf die Ge -
werkschaften, vier auf die freien Berufe,
fünf auf die Genossenschaften, fünf auf
die Religionsgemeinschaften, fünf auf die
Wohltätigkeitsorganisationen, fünf auf die
Hochschulen und Akademien und schließlich
sechs auf die Gemeinden und ihre Ver -
bände.⁶⁵

Es fällt die eindeutige Unterrepräsenta -
tion der Arbeitnehmerseite im Verhältnis
zur Land- und Forstwirtschaft auf. Denn von
den einundzwanzig Vertretern der Arbeit -
geberseite kommen allein elf Senatoren aus
dem landwirtschaftlichen Bereich. Hier
wurde offensichtlich, ähnlich wie beim
Conseil Economique et Social der V. Re -
publik, entscheidenden wirtschaftlichen
Strukturveränderungen nicht Rechnung ge -
tragen.

Die Mandatsdauer der Senatoren beläuft
sich auf sechs Jahre. Der Senat ist ein
konstantes Gremium. Ähnlich wie beim ameri -
kanischen Kongress findet alle zwei Jahre
eine Erneuerung von einem Drittel seiner
Mitglieder statt. Wiederberufung ist mög -
lich.

65.) Zur Funktion der Senatoren vgl. auch
K ü c h e n h o f f, VVDStRL 24, S. 88;

Getragen wird der Senat aus Haushalts -
mitteln des Landes, deren Verwendung Re -
gierung und Rechnungshof kontrollieren.

e.) Schlußfolgerungen.

Die geschilderten Institutionen könnten als Ansatzpunkte für Landeswirtschaftsräte angesehen werden. Jedoch wäre es trotz der im Föderalismus erstrebten Vielfalt wünschenswert, wenn sich die regionalen Wirtschafts- und Sozialräte nach dem auf Bundesebene zu institutionalisierenden Bundeswirtschafts- und Sozialrat ausrichten würden. Denn die oben aufgezeigte Problematik stellt sich in ebenso drängender Weise auch für die Länder. Insbesondere hinsichtlich des Spielraumes der Länderparlamente, der gegenüber den Gemeinschaftsaufgaben immer mehr eingeengt wird, könnten die regionalen Räte in einem integrierten Verbundsystem mit dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat zu einer entscheidenden Stärkung der Länderparlamente beitragen. Hier könnte ein ständiger Informationsrückkoppelungsprozeß stattfinden, dessen Vorteile auf der Hand liegen. Die Länderparlamente könnten hier ein entscheidendes Instrument zur Mitgestaltung und Information finden.⁶⁶ Die Informations -

66.) Abzulehnen ist die von H. J. Schmidt als Möglichkeit angedeutete Ersetzung des Bundesrates durch eine Korporativkammer. In: DöV 1973, S. 496 ff. (472), Vgl. auch K. Neunreither, Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, 1959, S. 12 ff.;

koppelung zwischen Bundeswirtschafts- und Sozialrat auf der einen Seite und den Landeswirtschafts- und Sozialräten auf der andern muß zu einem ständigen Informationsfluß in beide Richtungen ausgebaut werden, der insbesondere die die Länder betreffenden Planungen umfaßt.

In ein solch integriertes Gesamtplanungssystem auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet müssen auch die kommunalen Ebenen unterhalb der Länder einbezogen werden.⁶⁷ So enthält zum Beispiel die Stadtentwicklung heute mannigfache Daten, die durch Planungen überregionaler Gremien bestimmt werden, auf die die kommunale Ebene keinerlei Einfluß hat. Mit Recht wird davon gesprochen, daß es sich bei dem Problem der Einbeziehung kommunaler Gebietskörperschaften in die überörtlichen, sie betreffenden Planungen um die Frage handelt, ob eine echte Substanz kommunaler Selbstverwaltung erhalten werden soll, oder ob die kommunale Ebene Ausführungsorgan der anderen Ebenen wird.

Eine derartige Einbeziehung in ein integriertes Planungssystem könnte einmal dadurch erfolgen, daß die kommunalen Körper -

67.) Die Forderung nach Beteiligung der kommunalen Körperschaften vertrat auch der jetzige hessische Justizminister Dr. Günther, in seiner damaligen Eigenschaft als Vizepräsident des Landkreistages, in einem Interview des hessischen Fernsehens v. 9. 10. 1974. Es gehe nicht an, daß diese Körperschaften von Regelungen betroffen seien, auf

schaften ihre Repräsentanten sowohl in den Bundeswirtschafts- und Sozialrat als auch in die Landeswirtschafts- und Sozialräte entsenden, zum anderen dadurch, daß regionale Wirtschafts- und Sozialräte auf kommunaler Ebene errichtet werden, die in den Informationsfluß in einem bestimmten Umfange mit einbezogen werden können.⁶⁸

deren Planung sie keinen Einfluß hätten. Vgl. dazu auch den der Verfassungsgebenden Landesversammlung Baden-Württembergs eingebrachten Vorschlag, eine "Gemeindekammer" als Repräsentation sämtlicher Kommunalverbände zu errichten. Dazu: H. R i s c h k e, Für und wider eine "Gemeindekammer".

68.) Vgl. die Konzeption des D G B für die kommunalen Wirtschafts- und Sozialräte im Programm zur Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich, a. a. O. S. 573 f.;

9. Regionale Wirtschafts- und Sozialräte
auf kommunaler Ebene.

Der Schwerpunkt solch regionaler Wirtschafts- und Sozialräte liegt nicht so sehr in der Beteiligung an der gesamtwirtschaftlichen und sozialpolitischen Planung auf Landesebene und noch weniger auf Bundesebene, sondern im regionalen Bereich. Hier eröffnet sich ihnen eine große Anzahl von Aufgaben, deren Vielfalt sich aus der Bewährung dieser Gremien steigern kann.⁶⁹

So ist ihre Hauptaufgabe, den kommunalen Körperschaften, insbesondere den Parlamenten Hilfestellung in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen zu geben.⁷⁰

Durch sie besteht die reale Chance, ein Mehr an Transparenz in kommunale Strukturpolitik zu bringen.

Im übrigen sollten diese kommunalen Räte die Aufgaben der Kammern übernehmen, da

69.) So auch auf dem Gebiet der Stadtentwicklungsplanung. Vgl. R. G ö b, Möglichkeiten und Grenzen der Stadtentwicklungsplanung, in: DÖV 1974, S. 86 ff.; K. S c h ü t t e, Stadtentwicklungsplanung im System des Regierungshandelns, in: Seminar für Planungswesen, H. 9, 1973, S. 83 ff.;

70.) Vgl. den Vorschlag des amerikanischen Präsidenten G. F o r d, der laut Nachrichten v. 25.10.1974 regionale und kommunale Bürgerausschüsse vorgeschlagen hat, die paritätisch mit Arbeitnehmern und Arbeitgebern besetzt, die wirtschaftliche Lage und die sozialpolitischen Folgen beobachten und diskutieren sollen.

sie gesamtgesellschaftlich legitimierter erscheinen als die einseitig auf Unternehmerinteressen ausgerichteten Kammern.⁷² Besonders für die berufliche Bildung bietet sich durch eine Übernahme der Kammerkompetenzen durch die kommunalen Wirtschafts- und Sozialräte eine bessere Lösung an.^{73/73a}

Es sei denn, man entschlösse sich zu der Lösung, die Berufsbildung vollkommen in staatliche Hände zu legen.

Die kommunalen Räte wären auch nützliche Partner für die im Rahmen der Gebietsreformen entstandenen regionalen Planungsgemeinschaften in Fragen der Strukturplanung und Strukturpolitik.⁷⁴

Im übrigen sollte sich auch die kommunale Ebene der Wirtschafts- und Sozialräte an den Strukturen und der Organisation der Räte auf Bundes- und Landesebene ausrichten. Allerdings müssen dabei spezifische Unterschiede in der Verantwortungs- und Aufgabenstellung berücksichtigt werden. Auch

71.) Vgl. zur Problematik, die sich in Frankreich ähnlich stellt: M. R o c h e f o r t, La localisation du pouvoir de commande - ment économique dans une capitale. In: Revue Géographique, 1972, S. 225;

72.) Die Übertragung der Kammeraufgaben auf die kommunalen Räte bedeutet lediglich, daß die Kammern zu privatrechtlichen Vereinigungen zurückgestuft werden. Hier im privaten Bereich haben sie wichtige Aufgaben. Vgl. dazu: F. D i e t z, Kammern oder Wirtschafts - räte? In: FAZ v. 19.3.1971;

73.) Zu der Problematik der "Kammern" vgl.

auf dieser Ebene sollte darauf geachtet werden, daß hier keine großen Bürokratien aufgebaut werden, sondern Foren des Zusammenstehens.

G.Frentzel, E.Jäckel, Die deutschen Industrie- und Handelskammern und der deutsche Industrie- und Handelstag, 1967; Mosst, Die Handelskammern im Wandel der Zeit;

74.) So fordert der DGB Hessen regionale Räte bei den Regionalen Planungsgemeinschaften. Vgl. FR v. 1.3.1974, S.7; Vgl. zur Problematik: E. Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, in: DÖV 1973, S.505 ff.;

73 a.) Von einer Übernahme der Berufsbildung durch regionale Wirtschafts- und Sozialräte verspricht sich insbesondere der DGB eine Verbesserung der beruflichen Ausbildung. Vgl. O. Wettig, Bessere Berufsausbildung durch Wirtschafts- und Sozialräte, in: GM 1971, S.629 ff.;

Zusammenfassende Leitsätze:

1. Bedingt durch die komplexer werdenden Probleme eines hochtechnisierten Wohlfahrtsstaates und den unkontrollierten Verbandseinfluß auf die staatliche Planung hat der Bundestag weitgehend seine materielle Legislativ- und Kontrollfunktion verloren.
2. Um diesen Prozeß aufzuhalten, müssen neue institutionelle Möglichkeiten gefunden werden, die dem Bundestag eine frühzeitige Beteiligung an den Gesetzesplanungen auf wirtschafts- und sozialpolitischen Gebiet erlauben und das verbandliche Wirken in den verfassungsmäßig institutionalisierten Planungs- und Entscheidungsprozeß einbindet.
3. Die frühzeitige Einschaltung des Bundestages in den Planungsprozeß setzt einen erweiterten "politischen" Kontrollbegriff und ein pragmatisches Verständnis des Gewaltenteilungsbegriffs voraus.
4. Die Einbindung der Verbände in den gesamtstaatlichen, institutionalisierten Willensbildungsprozeß beinhaltet den Abschied von einem neoliberalistischen, darwinistischen Verständnis des verbandlichen Wirkens.
5. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat kann Instrument für die frühzeitige Beteiligung des Parlaments an der legislativen Planung der Exekutive und Forum einer demokratiekonformen Partizipation der Verbände an der staatlichen Willensbildung sein.
6. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat kann nicht nach dem Modell des Conseil Economique et Social geschaffen werden, da dieser weder zur Stärkung des Parlaments beiträgt, noch zu einer irgendwie gearteten Demokratieeffektivierung.

7. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat darf nicht die verfassungsmäßigen Rechte anderer politischer Institutionen, insbesondere die der Bundesregierung und des Bundestages beeinträchtigen. Aus diesem Grunde ist ein Gesetzesinitiativrecht für den Rat abzulehnen

8. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat soll den Parlamentariern durch frühe Information die Entwicklung von Alternativen ermöglichen und trägt somit insbesondere zu einer Stärkung der Stellung der parlamentarischen Opposition bei. Um dies zu erreichen, haben grundsätzlich alle Abgeordneten Rede- und Antragsrecht. Das Nähere regelt auf Grund der gesammelten Erfahrungen eine Geschäftsordnung.

9. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat ermöglicht als Integrationsforum verbandlicher Interessengruppen die demokratiekonforme Einbindung des Verbandswirkens durch Gewährleistung der Transparenz und Chancengleichheit der Einflußnahme auf die politischen Entscheidungsträger. Eine Einflußnahme auf die Ministerialbürokratie unter Umgehung des Rates ist nicht mehr statthaft.

10. Partizipationsvoraussetzungen für die Teilnahme der Verbände sind insbesondere deren gesellschaftliche Relevanz im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich und ihre demokratische Binnenstruktur. Die letztinstanzliche Entscheidungsgewalt für die Aufnahme in den Rat sollte der Legislative vorbehalten bleiben.

11. Sachverständige haben kein Mitgliedsrecht, wie bei dem Conseil Economique et Social der V. Republik, sondern lediglich beratende Funktion.

12. Die Konzertierte Aktion verliert mit der Schaffung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates, der die Voraussetzungen einer "économie concertée" setzt, ihre Daseinsberechtigung.
13. Durch einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat wird die gewerkschaftliche Forderung nach gesamt - wirtschaftlicher Mitbestimmung optimal erfüllt.
14. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat bedeutet keine Eliminierung der Tarifautonomie. Er ist Ko - ordinationsinstrument in tarifpolitischen Fragen zur Stärkung des Gemeinwohlbewußtseins der Beteiligten.
15. Im Verbund mit Landes- und Kommunalwirtschafts- und Sozialräten kann durch die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates ein planungs - technisches Integrations- und Informationssystem zwischen den verschiedenen Ebenen politischer Ent - scheidung geschaffen werden.
16. Wesentliche Aufgaben der Kammern, insbesondere die Berufsbildung, können auf die Wirtschafts- und Sozialräte übertragen werden.

A n l a g e n .

Gesetzentwurf des CDU Abgeordneten Dichgans.

Deutscher Bundestag
6. Wahlperiode

Drucksache VI/ ...

A n t r a g

der Abgeordneten Dr. Dichgans, Blank, Dr. Becker (Mönchengladbach), Dr. Unland, Russe und Genossen

Der Bundestag wolle beschließen :

Entwurf eines Gesetzes
über die Errichtung eines Bundeswirtschafts-
und Sozialrates

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen :

§ 1

Errichtung

Es wird ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat errichtet. Er hat seinen Sitz am Ort des Bundestages.

§ 2

Aufgaben

- (1) Der Bundeswirtschafts- und Sozialrat berät unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Lage den Bundestag und den Bundesrat auf deren Verlangen in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen. Auf Verlangen des Bundestages oder des Bundesrates erstattet er Gutachten und nimmt zu Entwürfen von Gesetzen und Verordnungen Stellung.
- (2) Die Bundesregierung soll wirtschafts- und sozialpolitische Gesetzesentwürfe von grundlegender Bedeutung mit dem Einbringen beim Bundesrat dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat zur Stellungnahme vorlegen.
- (3) In den Stellungnahmen sind abweichende Meinungen von Minderheiten auf deren Verlangen darzustellen.

§ 3

Zusammensetzung

- (1) Der Bundeswirtschafts- und Sozialrat besteht aus sechzig Mitgliedern.
- (2) Bei der Zusammensetzung ist die wirtschaftliche und soziale Struktur der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu berücksichtigen. Zu berufen sind.
 - a) je vierundzwanzig verantwortliche Repräsentanten der Organisationen der Unternehmen und der Gewerkschaften. Sie müssen mindestens zur Hälfte gewählte Vorsitzende oder Präsidenten der jeweiligen Organisation sein,
 - b) zwölf Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die nicht unter Buchstabe a) fallen. Sie sollen besondere Kenntnisse in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen besitzen.

§ 4

Persönliche Voraussetzungen

Als Mitglieder des Bundeswirtschafts- und Sozialrates können nur Personen berufen werden, die in den Bundestag gewählt werden können und die nicht der Regierung oder den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes oder eines Landes angehören.

§ 5

Berufung

- (1) Die Mitglieder des Bundeswirtschafts- und Sozialrates werden von dem Bundespräsidenten aufgrund von Vorschlägen nach Absatz 2 berufen.
- (2) Vorschlagsberechtigt sind
 - zu § 3 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a: für je vierundzwanzig Mitglieder die Spitzenorganisationen der Unternehmen und der Gewerkschaften;
 - zu § 3 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe b: für je sechs Mitglieder der Deutsche Bundestag und der Bundesrat; jeder Vorschlag bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages oder zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

§ 6

Erwerb der Mitgliedschaft

Die Mitgliedschaft im Bundeswirtschafts- und Sozialrat wird durch schriftliche Annahmeerklärung gegenüber dem Bundespräsidenten erworben. Geht die Annahmeerklärung nicht innerhalb von zwei Wochen nach Zugang der Berufung ein oder wird die Annahme unter Vorbehalt erklärt, so gilt die Berufung als abgelehnt.

§ 7

Dauer der Mitgliedschaft

- (1) Die Dauer der Mitgliedschaft beträgt vier Jahre.
- (2) Die Wiederberufung ist zulässig.
- (3) Die Mitgliedschaft endet mit dem Ablauf der Berufung oder durch schriftliche Niederlegungserklärung gegenüber dem Bundespräsidenten.
- (4) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird für die restliche Dauer seiner Mitgliedschaft ein neues Mitglied berufen. Die für die Berufung des ausgeschiedenen Mitglieds geltenden Vorschriften sind entsprechend anzuwenden.

§ 8

Pflichten der Mitglieder

Die Mitglieder des Bundeswirtschafts- und Sozialrates haben Verschwiegenheit zu bewahren über ihnen in dieser Eigenschaft bekanntgewordene Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie über sonstige Angelegenheiten, soweit diese vom Vorsitzenden der Vollversammlung oder des Ausschusses für vertraulich erklärt worden sind. Das gilt auch für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat.

§ 9

Rechte der Mitglieder

- (1) Die Mitglieder sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Bundeswirtschafts- und Sozialrates oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern.

Soweit dieses Zeugnisverweigerungsrecht reicht, ist die Beschlagnahme von Schriftstücken unzulässig.

(2) Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Mitglieds des Bundeswirtschafts- und Sozialrates zu übernehmen. Mitglieder des Bundeswirtschafts- und Sozialrates dürfen in der Ausübung dieses Amtes nicht beschränkt und wegen der Übernahme und der Ausübung nicht benachteiligt werden.

(3) Ein Mitglied des Bundeswirtschafts- und Sozialrates darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundeswirtschafts- und Sozialrat oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundeswirtschafts- und Sozialrates zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigung.

(4) Die Mitglieder des Bundeswirtschafts- und Sozialrates üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus.

(5) Die Mitglieder haben Anspruch auf angemessene und gleichmäßige Entschädigung für Zeitaufwand sowie auf Auslagenersatz.

§ 10

Organe

Die Organe des Bundeswirtschafts- und Sozialrates sind

- a) die Vollversammlung
- b) das Präsidium
- c) die Ausschüsse

§ 11

Zusammentritt

(1) Die Vollversammlung wird durch den Präsidenten einberufen. Er hat sie einzuberufen, wenn das Präsidium die Einberufung beschließt oder der Bundestag, der Bundesrat oder die Bundesregierung dies verlangen. Zeit und Ort sowie die Tagesordnung der Sitzungen der Vollversammlung sind dem Präsidenten des Bundestages, dem Präsidenten des Bundesrates und der Bundesregierung mitzuteilen.

(2) Den Vorsitz in der Vollversammlung führt der Präsident.

(3) Die Vollversammlung verhandelt öffentlich. Auf Antrag des Bundestages, des Bundesrates, der Bundesregierung oder von zwölf Mitgliedern des Bundeswirtschafts- und Sozialrates kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Über den Antrag wird in nicht öffentlicher Sitzung entschieden.

§ 12

Organisation

(1) Die Vollversammlung beschließt die zur Wahrnehmung der Aufgaben des Bundeswirtschafts- und Sozialrates erforderlichen Maßnahmen.

(2) Die Vollversammlung gibt dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat eine Geschäftsordnung. Sie bedarf der Genehmigung der Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates.

§ 13

Zusammensetzung und Wahl

(1) Das Präsidium besteht aus einem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern des Wirtschafts- und Sozialrates.

(2) Die Vollversammlung wählt das Präsidium für jeweils zwei Jahre. Die Wiederwahl eines oder mehrerer Mitglieder ist zulässig.

§ 14

Ausschüsse

Die Vollversammlung setzt zur Vorbereitung der Verhandlungen ständige Ausschüsse ein. Zur Erledigung einzelner Aufgaben können nichtständige Ausschüsse errichtet werden. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

§ 15

Beschlußfähigkeit, Beschlußfassung

(1) Die Organe des Bundeswirtschafts- und Sozialrates sind beschlußfähig, wenn die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend ist.

(2) Beschlüsse werden mit der Mehrheit der abgebenden Stimmen gefaßt; für die von den Organen vorzunehmenden Wahlen kann die Geschäftsordnung abweichende Regelungen vorsehen.

§ 16

Zutrittsrecht

Beauftragte des Bundestages, des Bundesrates und der Bundesregierung haben zu den Sitzungen der Vollversammlung und der Ausschüsse Zutritt. Ihnen ist auf Verlangen jederzeit das Wort zu erteilen.

§ 17

Auskunfterteilung

Die Bundesregierung erteilt dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat die Auskünfte, die dieser zur Wahrnehmung seiner Aufgaben benötigt.

§ 18

Berichterstattung

Wahrheitsgetreue Berichte über öffentliche Sitzungen der Vollversammlung und der Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.

§ 19

Strafbestimmungen

- (1) Wer ein fremdes Geheimnis, namentlich ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied des Bundeswirtschafts- und Sozialrates bekanntgeworden ist, unbefugt offenbart, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen bestraft. In gleicher Weise wird bestraft, wer vorsätzlich sonstige Tatsachen, Maßnahmen oder Pläne, die ihm in dieser Eigenschaft bekanntgeworden sind, offenbart und dadurch wichtige öffentliche oder private Interessen gefährdet.
- (2) Handelt der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, so ist die ~~Stafe~~ Gefängnis bis zu zwei Jahren; daneben kann auf Geldstrafe erkannt werden.
- (3) Die Tat wird nur auf Antrag des Verletzten oder des Präsidenten verfolgt.

§ 20

Ermächtigung

Die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates werden ermächtigt, Rechtsverordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes zu erlassen über

1. das Verfahren der Berufung und der Abberufung,
2. die Entschädigung der Mitglieder und von Sachverständigen.

§ 21

Kosten

(1) Die Kosten des Bundeswirtschafts- und Sozialrates trägt der Bund.

(2) Auf die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes, die Zahlungen, die Buchführung, die Rechnungslegung und die Rechnungsprüfung des Bundeswirtschafts- und Sozialrates sind die für den Bund jeweils geltenden Vorschriften anzuwenden.

§ 22

Überleitungsbestimmungen

(1) Die Berufungsvorschläge (§ 5) sind erstmalig sechs Monate nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bei dem Bundespräsidenten einzureichen. Die Berufungen sollen innerhalb von zwei Monaten nach Ablauf der in Satz 1 genannten Frist vorgenommen werden. Die Dauer der Berufung der ersten Mitglieder des Bundeswirtschafts- und Sozialrates beginnt mit dem Zeitpunkt der ersten Vollversammlung.

(2) Der Bundeswirtschafts- und Sozialrat ist zur ersten Vollversammlung innerhalb von neun Monaten nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes durch die berufende Stelle einzuberufen.

(3) In der ersten Vollversammlung ist das Präsidium zu wählen. Bis dahin führt das dem Lebensalter nach älteste Mitglied des Bundeswirtschafts- und Sozialrates den Vorsitz.

§ 23

Geltung im Land Berlin

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 auch des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (BGBl I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 24

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit dem Beginn des ... Monats nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Allgemeines

1. Hilfe für den Bundestag, ein Beitrag zur Parlamentsreform

Die Struktur unserer pluralistischen Gesellschaft wird immer komplizierter. Ein Parlamentarier ist kaum mehr in der Lage, diese Struktur voll zu überblicken. Jedes Taschenbuch der Verbände und Organisationen zeigt diese Vielfalt. Die zahlreichen Verbände der Industrie, des Handels, des Handwerks, der Arbeitnehmer, der Beamten, der Arbeitgeber, Banken, Versicherungen, Landwirtschaft und freien Berufe nehmen in der Öffentlichkeit, aber auch in Schreiben an die Mitglieder des Bundestages zur Fülle der Fragen unseres wirtschaftlichen und sozialen Lebens Stellung. Die Stellungnahmen, häufig von hohem Rang, widersprechen sich oftmals. Dem Abgeordneten fällt es schwer, die unterschiedlichen Meinungen und Begründungen auf einen Nenner zu bringen und daraus eine fundierte eigene Meinung zu destillieren. Das gilt selbst für den alljährlichen Bericht der Sachverständigen, die aufgrund des Gesetzes vom 14. August 1963 "zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit" berufen werden. Die Problematik dieses fünfköpfigen Sachverständigenrates hat sich in den letzten Jahresberichten gezeigt. Sie enthielten umfangreiches und höchst instruktives Material. Die Sachverständigen deuteten dieses Material in einigen Fällen vielleicht zu einseitig. Manche ihrer Prognosen erwiesen sich als falsch. Daraus sollte man den Mitgliedern des Sachverständigenrates keine Vorwürfe machen. Aber die amtliche Autorität, die einige wenige Spezialisten, untereinander z.T. noch zerstritten, auf diese Weise erhalten, ist problematisch. Man sollte deshalb alle diese sachverständigen Meinungen, die der berufenen ebenso wie der spontan sich äussernden Sachverständigen über einen Wirtschafts- und Sozialrat zu einer abgewogenen Gesamtdarstellung zusammenfassen, die den Abgeordneten zuverlässig informiert, mit Mehrheits- und Minderheitsmeinungen. Deshalb ist der Vorschlag zur Errichtung eines Wirtschafts- und Sozialrates in erster Linie als ein Beitrag

zur Parlamentsreform zu verstehen.

2. Abgrenzung gegenüber dem Bundestag

Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat kann seiner Natur nach nur informieren und beraten, nicht entscheiden. Ist eine Frage politisch streitig, so muß das Parlament mit seinen herkömmlichen Abstimmungsmethoden entscheiden. Der Einfluß, den der Beschluß des Wirtschafts- und Sozialrates auf den Bundestag hat, wird von zwei Faktoren abhängen: Erstens von der Zusammensetzung dieses Rates. Wird es gelingen, die Spitzensprecher der großen Kräfte der Gesellschaft in diesen Rat hineinzuholen? Das ist wahrscheinlich. Zweitens von dem Grad der Übereinstimmung, der im Wirtschafts- und Sozialrat erzielt wird: ein einstimmiger Beschluß hat naturgemäß eine stärkere politische Wirkung als widersprechende Mehrheits- und Minderheitsvoten. Soweit es jedoch zu Mehrheits- und Minderheitsvoten kommt, hängt ihre Wirkung von dem Einfluß ab, den die verschiedenen Gruppen auf die öffentliche Meinung haben, nicht von der Zahlenrelation, in der diese Gruppen im Wirtschafts- und Sozialrat vertreten sind. Wenn man dies bedenkt, wird auch der Streit um die Sitzverteilung entschärft.

Der Wirtschafts- und Sozialrat soll auf den Bundestag hinarbeiten, dem er institutionell zugeordnet ist. Das kommt der Qualität unserer Gesetzgebung zugute.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß Beschlüsse des Wirtschafts- und Sozialrates, wenn sie einstimmig gefaßt werden, über die öffentliche Meinung einen gewissen Druck auf das Parlament ausüben. Aber das ist nichts Neues. Forderungen der Gewerkschaften haben auch heute schon politische Wirkungen. Man darf jedoch erwarten, daß ein Wirtschafts- und Sozialrat die gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten stärker in seine Überlegungen einbezieht als die isolierten Stellungnahmen von Interessenverbänden.

Die Arbeitnehmerkammern, die in einigen Ländern schon existieren, in anderen geplant sind, werden vom Wirtschafts- und Sozialrat nicht berührt. Ob man auf die Dauer Querverbindungen schaffen kann, muß geprüft werden.

3. Verfassungsänderung ?

Eine Verfassungsänderung ist so lange entbehrlich, als man die Funktion des Rates auf die Beratung beschränkt, ohne ihm formelle Befugnisse im Gesetzgebungsverfahren zu geben (z.B. ein Recht der Gesetzesinitiative).

4. Der Reichswirtschaftsrat

Schon Bismarck hatte die Berufung eines Wirtschaftsrates erwogen. Die Weimarer Reichsverfassung sah einen Reichswirtschaftsrat vor. Daraufhin wurde 1920 der Vorläufige Reichswirtschaftsrat mit 326 Mitgliedern geschaffen, je 128 Arbeitgebern und Arbeitnehmern und 70 "Sonstigen". Dieses Gremium erwies sich wegen seiner Größe nur als beschränkt arbeitsfähig. Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat hat jedoch in einigen seiner Ausschüsse nützliche Arbeit geleistet und schwierige Tatbestände, z.B. im Kartellwesen, dem Gesetzgeber verständlich gemacht.

5. Bestehende ähnliche Räte

Bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften arbeiten der Beratende Ausschuß der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit 51 Mitgliedern (je einem Drittel Produzenten, Arbeitnehmern und Verbrauchern) sowie der Gemeinsame Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Wirtschafts- und Atomgemeinschaft mit 101 Mitgliedern (27 Arbeitgebern, 33 Arbeitnehmern und 41 Vertretern der Allgemeininteressen). Die beiden Ausschüsse haben sich gut bewährt. Die ständige Zusammenarbeit zwischen den führenden Sprechern der verschiedenen Lebensbereiche hat ein sachlich fruchtbares Verhandlungsklima entstehen lassen.

In Frankreich, Italien, Belgien, den Niederlanden arbeiten ähnliche Gremien.

6. Die Behandlung des Themas in der Bundesrepublik

Der Parlamentarische Rat hat in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland einen Bundeswirtschaftsrat bewußt nicht aufgenommen. Trotzdem ist in den ersten Jahren nach 1949 in politisch interessierten Kreisen insbesondere der Arbeitnehmer, aber auch in Bundesministerien über die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates beraten worden. Auch der Bundestag hat sich

gelegentlich, wenn auch nicht sehr vertieft, mit dem Thema befaßt. In den Diskussionen wurde eingewandt, die Bundesrepublik brauche kein drittes Parlament. In den letzten Jahren hat die Bedeutung der Kräfte der Gesellschaft, insbesondere der Tarifpartner, ständig zugenommen. Die Personal- und Sozialausgaben des Bundeshaushaltes, mehr als 40 % der Gesamtsumme, werden heute de facto von dem Verhalten der Tarifpartner gesteuert. Das legt den Vorschlag nahe, diese Kräfte in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat verantwortlich einzuschalten.

B. Im einzelnen

(1) Zu § 2 Initiativrecht

Ein Gesetzesinitiativrecht ist nicht vorgesehen.

(2) Zu § 3 Zusammensetzung und Mitgliedschaft

Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat sollte, wenn er Bedeutung bekommen soll, nicht zu groß sein. 60 Mitglieder dürften ausreichen, um unser Wirtschafts- und Sozialleben ausreichend und trotzdem wirkungsvoll zu repräsentieren.

Je 24 Mitglieder sollen verantwortliche Repräsentanten der Organisationen der Unternehmen und der Gewerkschaften sein und von den jeweiligen Spitzenorganisationen vorgeschlagen werden. Sie müssen mindestens zur Hälfte gewählte Vorsitzende oder Präsidenten der jeweiligen Organisation sein.

12 Mitglieder sollten Vertreter des öffentlichen Lebens sein.

Das Verhältnis 2 : 2 : 1, das dabei entsteht, entspricht der Aufteilung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates.

Da wir alle Verbraucher sind, sollte an eine besondere Vertretung nicht gedacht werden. Es würde schwer sein, vorschlagsberechtigte Organisationen für diese Gruppe

im Gesetz festzulegen. Am gerechtesten dürfte es sein, daß der Bundestag und der Bundesrat je die Hälfte der 12 Mitglieder vorschlagen.

(3) Zu § 5 Berufung

Es wird angestrebt, daß die Organisationen der Unternehmen und der Gewerkschaften ihre wichtigsten Repräsentanten als Mitglieder des Bundeswirtschafts- und Sozialrates vorschlagen. Um dies zu erreichen, ist vorgesehen, daß der Bundespräsident die Berufung der Mitglieder vornimmt.

(4) Zu § 7 Dauer der Mitgliedschaft

Die Dauer der Mitgliedschaft beträgt vier Jahre. Eine Wiederberufung ist zulässig. Es sollte erwogen werden, die Hälfte der Mitglieder bis zur Mitte der übernächsten Legislaturperiode des Bundestages zu berufen. Eine solche Regelung würde der Kontinuität der Arbeit des Bundeswirtschafts- und Sozialrates dienen. Auch ist eine Vorschrift zu erwägen, nach welcher die Mitglieder bis zur Bestellung eines Nachfolgers Mitglied bleiben, es sei denn, daß ein Mitglied seine Mitgliedschaft durch schriftliche Niederlegungserklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederlegt.

(5) Zu § 21 Verwaltung

Der Bundeswirtschafts- und Sozialrat soll sich möglichst der Dienste des Bundestages bedienen.

(6) Zu den übrigen Paragraphen

Eine besondere Begründung erscheint nicht erforderlich.

Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich.

Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

I. Grundsätze

Die gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung soll sicherstellen, daß die Interessen der Arbeitnehmer zum Bestandteil einer vorausschauenden und planmäßigen Wirtschaftspolitik werden. Die zunehmende Rationalisierung der Wirtschaftspolitik führt weg vom "laissez faire" der vergangenen Jahre zu neuen Entscheidungsebenen und Beratungsgremien. Die Berufung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, die Bemühungen um eine mittelfristige Wirtschafts- und Finanzplanung auf nationaler wie supranationaler Ebene sowie das Stabilitätsgesetz von 1967 setzen neue Akzente in der Wirtschaftspolitik und haben erhebliche Bedeutung nicht nur für die materielle, sondern auch für die ideelle und gesellschaftliche Lebenslage der Arbeitnehmer. Die Forderung nach gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung hat damit erneut eine besondere Aktualität und Dringlichkeit gewonnen.

Die gewerkschaftlichen Vorstellungen zur gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung müssen allerdings die Erkenntnis berücksichtigen, daß die Einflußnahme der Arbeitnehmer gegenüber Regierung und Parlament dort ihre Grenzen finden muß, wo die universelle Verantwortlichkeit von Regierung und Parlament tangiert werden könnte. Bei Anerkennung der verfassungsmäßigen Ordnung ist daher in diesen Bereichen eine Einflußnahme der Arbeitnehmer im Sinne eines direkten Mitentscheidungsrechts und einer Mitverantwortungspflicht nicht möglich. Demgemäß empfehlen sich Regelungen, die eine rechtzeitige und umfassende Information der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gewährleisten und ihnen darüber hinaus das Recht zu Stellungnahmen und Empfehlungen sicher tige Informations-, Beratungs- und Konsultationsrechte für die politische Demokratie und dienen zugleich den Interessen der Beteiligten.

Insgesamt werden die Interessen der Arbeitnehmer durch wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen auf drei verschiedenen Ebenen betroffen, nämlich auf der des Bundes, der der einzelnen Bundesländer und auf der regionalen Ebene. Deshalb müssen auch auf allen drei Ebenen entsprechende Institutionen geschaffen werden. Auf der Bundesebene bietet sich als Gesprächspartner für Regierung

und Parlament ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat an. Entsprechendes gilt für die einzelnen Bundesländer. Auf der regionalen Ebene empfiehlt es sich aus Gründen, die unter II im einzelnen aufgeführt werden, nicht, die Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen auf besondere Arbeitnehmerkammern zu übertragen. Statt dessen sollen regionale Wirtschaftsräte geschaffen werden, die die wichtigsten Aufgaben der bestehenden Unternehmenskammern, namentlich auf dem Gebiet der regionalen Strukturplanung und der Berufsausbildung, zu übernehmen haben. Die bisherigen Unternehmenskammern verlieren ihren öffentlich-rechtlichen Status, einschließlich der Zwangsgliedschaft; sie können jedoch als private Vereinigungen der Unternehmer fortbestehen. Die bestehenden Arbeitnehmerkammern und die standesrechtlichen Organisationen der freien Berufe (Ärzte-, Anwalts-, Architekten- und Apothekerkammern) werden durch die Errichtung der regionalen Wirtschaftsräte nicht berührt.

Die Einzelausgestaltung der Räte auf den drei verschiedenen Ebenen wird unter III bis V näher dargestellt.

II. Die Frage der Arbeitnehmerkammern

1. Die Kammerdiskussion in Deutschland begann bereits vor der bürgerlichen Revolution von 1848. Ihre ideengeschichtlichen Wurzeln sind primär ständischer Natur. Bürgerliche Sozialreformer sahen in der Errichtung von Kammern eine Möglichkeit, die anwachsende Arbeiterbewegung zu begrenzen und anzupassen. Bezeichnend für den ständisch-partnerschaftlichen Charakter dieser - bis in die ersten Jahrzehnte unseres Jahrhunderts diskutierten - Kammerkonzepte ist die Tatsache, daß Arbeitskammern als paritätisch besetzte Kammern immer in Zusammenhang mit dem Einigungszwang gesehen wurden.

Es bestand deshalb die Gefahr, daß der Arbeiterschaft eine derartige Kammerkonzeption aufgezwungen wurde. Um das zu verhindern, griffen einige Sprecher politischer und gewerkschaftlicher Arbeiterorganisationen das Kammerkonzept auf, sprachen sich aber für reine, nur aus Repräsentanten der

Arbeiterschaft bestehende Arbeiterkammern aus. Damit sollten auch die noch sehr schwachen Einflußmöglichkeiten der Gewerkschaften erweitert werden.

Bestandteil eines geschlossenen Mitbestimmungskonzepts waren die Kammern damals nicht. In keinem der Vorschläge und Überlegungen dieser Zeit waren echte Mitbestimmungsrechte vorgesehen. Die politischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen der Kammerdiskussion von 1918 sind heute entfallen.

2. Die Gewerkschaften sind elementare demokratische Institutionen. Sie gewährleisteten ein Höchstmaß an eigenverantwortlicher, vom freiwilligen Zusammenschluß der Mitglieder getragener, also u n m i t t e l b a r repräsentativer Tätigkeit. Im Bereich öffentlich-rechtlich organisierter Institutionen ist dagegen nur eine m i t t e l b a r e Repräsentation möglich. Die Entwicklung der BRD zu einer freiheitlichen rechts- und sozialstaatlichen Demokratie ist eine dauernde, in der Verfassung gestellte Aufgabe. In immer größerem Ausmaß werden jedoch die Bürger unserer Gesellschaft dem Zugriff der öffentlichen Gewalt ausgeliefert. Die Tendenz der hochorganisierten, arbeitsteiligen Industriegesellschaft zur Bürokratisierung und Mediatisierung aller gesellschaftlichen Kräfte verstärkt sich ständig. Ihr muß so weit wie möglich entgegengewirkt werden. Es ist deshalb dringend erforderlich, die freiwillige Solidarität in privaten Organisationen mit allen Mitteln zu fördern. Die Funktionen, die der öffentlich-rechtlichen Institution der Arbeitnehmerkammern zukommen sollen, werden auf privat-rechtlichem Wege von den Gewerkschaften zumindest gleichwertig, dabei aber sachnäher und freiheitsfördernd wahrgenommen.
3. Die Errichtung von Arbeitnehmerkammern sieht sich erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen öffentlich-rechtliche Zwangsorganisationen nur zur Wahrnehmung "legitimer öffentlicher Aufgaben" ins Leben gerufen werden. Daran fehlt es bei den Arbeitnehmerkammern, deren mögliche Aufgaben sich in nichts vom Tätigkeitsbereich der Gewerkschaften unterscheiden.

Dieser Bereich, die Interessenvertretung der Arbeitnehmer, ist jedoch gemäß Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes traditionell Aufgabe der Gewerkschaften als freiwillig gebildeten privaten Organisationen. Durch Arbeitnehmerkammern wird also keine legitime öffentliche Aufgabe wahrgenommen.

4. Es gehört zum Prinzip der Mitbestimmung, auch der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung, dort institutionell anzusetzen, wo Macht ausgeübt wird; Macht, von der die Arbeitnehmer abhängig sind. Diesem Grundsatz werden die Arbeitnehmerkammern nicht gerecht. Sie sind an den machtausübenden Institutionen vorbei konstruiert. Es ist weder gewährleistet, daß Arbeitnehmerkammern gegenüber den staatlichen Institutionen wirksam werden können noch daß der heute unkontrollierte Einfluß der Unternehmenskammern auch nur geringfügig verringert wird.
5. Bei divergierenden Ansichten von Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften würde die Stellungnahme einer Arbeitnehmerkammer in der Öffentlichkeit stärker gewichtet werden, weil sie als öffentlich-rechtliche Institution wirkt. Ihre Haltung würde als objektiv, eine abweichende Haltung der Gewerkschaften als subjektiv verzerrt betrachtet werden. Das würde die auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Gewerkschaften nicht unerheblich diskriminieren.
6. Der gesellschaftspolitische Auftrag der Gewerkschaften besteht primär in der Beseitigung vorhandener Mißstände. An diesen Auftrag, der Unabhängigkeit von der staatlichen Gewalt voraussetzt, sind die Gewerkschaften bei jeder politischen Konstellation gebunden. Die Errichtung von Arbeitnehmerkammern begrenzt jedoch den gewerkschaftlichen Aktionsraum.

7. Die Gewerkschaften sind prinzipiell offen für alle Arbeitnehmer; sie vertreten gemäß dem Prinzip der Repräsentation die Interessen der gesamten Arbeitnehmerschaft, ausgehend von der grundsätzlich gleichen Interessenlage aller Arbeitnehmer. Darauf beruht die Legitimation der Gewerkschaften zur Entsendung von Vertretern in die Selbstverwaltungskörperschaften und Mitbestimmungsorgane. Diesen Grundsätzen würde eine Zersplitterung der Interessenwahrnehmung durch die Errichtung eines zweiten Organisationssystems mit Zwangsmitgliedschaft widersprechen. Der Vertretungsgedanke würde verfälscht und die alleinige Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen durch die Gewerkschaften bedroht.
8. Arbeitnehmerkammern erfordern einen neuen bürokratischen Apparat. Dieser Apparat wird naturgemäß sein Eigenleben entfalten und notwendige Demokratisierungstendenzen ersticken. Das Unbehagen der Arbeitnehmer, von betriebsfernen und anonymen Mächten abhängig zu sein, würde durch die Errichtung von Arbeitnehmerkammern verstärkt.
9. Bei allen den Arbeitnehmerkammern zugedachten Funktionen handelt es sich um originäre Gewerkschaftsaufgaben. Diese Aufgaben sind bisher von den Gewerkschaften durchaus befriedigend gelöst worden. Ob für künftig zu erwartende bildungspolitische Aufgaben, wie Bildungsurlaub, umfassende Erwachsenenbildung und verstärkte Berufsfortbildung, neben den gewerkschaftlichen Bildungseinrichtungen und der Bundesanstalt für Arbeit und berufliche Bildung weitere öffentlich-rechtliche Institutionen erforderlich werden, ist noch zu prüfen.
10. In den Gewerkschaften finden zu allen Sachfragen demokratische Willensbildungsprozesse auf breiter Basis statt. Dies ist im Rahmen der Institutionen der Arbeitnehmerkammern nur sehr begrenzt möglich. Die Bereitwilligkeit zum demokratischen Engagement wird also bedroht, wenn Arbeitnehmerkammern einen Teil der Gewerkschaftsaufgaben übernehmen. Daraus ergibt sich für die Gewerkschaften ferner die Gefahr einer Mitglieder-

stagnation und damit eines Beitragsrückgangs. Schließlich bleibt die grundsätzliche Problematik ungelöst, daß die von den Gewerkschaften erwirkten Vorteile im selben Maße wie bisher auch den Nichtorganisierten zugute kommen, die Erringung dieser Vorteile aber allein durch die ideellen und finanziellen Opfer der Organisierten ermöglicht wird.

11. Arbeitnehmerkammern bieten keinen Ansatzpunkt für eine gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung. Die Gefahren für die politische Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften bei genereller Einführung von Arbeitnehmerkammern überwiegen bei weitem die möglichen und tatsächlichen Vorteile für Arbeitnehmer und Gewerkschaften.

III. Bundeswirtschafts- und Sozialrat

1. Aufgaben

Der Bundeswirtschafts- und Sozialrat (BWSR) ist im Rahmen seiner Aufgaben und der formalen Zuständigkeitsabgrenzungen zuständig für die gesamte Wirtschafts- und Sozialpolitik, einschließlich der Finanz-, Steuer- und Verkehrspolitik, soweit davon die Belange der Arbeitnehmer berücksichtigt werden.

2. Größe

Der BWSR soll zwischen 120 und 160 Mitglieder umfassen. Damit ist einerseits innerhalb jeder Gruppe die Entsendung einer ausreichenden Anzahl von Sachverständigen gesichert, um die zu bildenden Ausschüsse zu besetzen, und andererseits liegt die Mitgliederzahl unterhalb der Grenze, deren Überschreitung die Arbeit des BWSR erschweren, seine Beschlußfähigkeit gefährden und die Ausgleichung zu vieler Einzelinteressen erfordern würde.

3. Zusammensetzung

Oberstes Prinzip der Zusammensetzung des BWSR ist die Parität. Im einzelnen wird die Verteilung der Mitglieder des BWSR nach folgendem Verfahren geregelt. Für die Arbeitnehmerseite wird keine Verteilung auf einzelne Zweige der Volkswirtschaft vorge-

schrieben. Entsendungsberechtigt sind hier die tarifvertragsfähigen gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen, wobei die einzelnen Spitzenorganisationen nach der Zahl ihrer Mitglieder berücksichtigt werden. Durch den innergewerkschaftlichen Interessenausgleich wird sichergestellt, daß ausreichend Arbeitnehmervertreter auf die einzelnen Wirtschaftszweige einschließlich des öffentlichen Dienstes entfallen.

Für die Unternehmerseite wird ebenfalls keine numerische Aufteilung auf die einzelnen Wirtschaftszweige vorgeschlagen. Solchen Aufgliederungen haftet immer etwas Willkürliches an; mit ihnen lassen sich ferner Veränderungen der Wirtschaftsstruktur nicht erfassen, weil sie zu statisch sind. Eine Aufteilung nach objektiven Kriterien ist jedoch möglich, wenn auf den Anteil der einzelnen Wirtschaftszweige am Bruttosozialprodukt oder/und die Zahl der im jeweiligen Wirtschaftszweig beschäftigten Arbeitnehmer, bezogen auf die gesamte Arbeitnehmerschaft, als Maßstab der Verteilung der Unternehmervertreter auf die einzelnen Zweige der Volkswirtschaft abgestellt wird. Im übrigen sind auch hier die jeweiligen Spitzenorganisationen entsendungsberechtigt.

Angehörige und Arbeitnehmer von Wissenschaft und freien Berufen gelangen nur in ihrer Eigenschaft als Unternehmer bzw. Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den BWSR.

Eine besondere Repräsentation des "öffentlichen Interesses" ist nicht erforderlich, weil dieses Interesse vorrangig in den parlamentarischen Gremien vertreten wird.

4. Berufungsverfahren

Die Mitglieder des BWSR werden auf Vorschlag der Spitzenorganisationen durch den Bundespräsidenten ernannt. Die Liste jeder vorschlagsberechtigten Spitzenorganisation enthält so viele Namen, wie der jeweiligen Organisation Mandate zustehen. Die Mitglieder des BWSR werden durch ihre Organisationen als Repräsentanten der jeweiligen Gruppe entsandt, und es muß deshalb den Organisationen überlassen bleiben auszuwählen, wer geeignet erscheint, die Interessen der Gruppe wahrzunehmen.

5. Amtsperiode

Die Mitglieder des Bundeswirtschafts- und Sozialrates werden für 4 Jahre ernannt; Wiederernennung ist möglich.

Ständige Vertreter sind nicht vorgesehen. Für vorzeitig auscheidende Mitglieder ernennt der Bundespräsident auf Grund der Vorschläge der Organisation Nachfolger, die für die Dauer der restlichen Amtsperiode ihrer jeweiligen Vorgänger in den BWSR entsandt werden.

6. Sitzungen

Der BWSR tritt jährlich zu mindestens vier Sitzungen zusammen. Damit ist sichergestellt, daß der BWSR auch tatsächlich die ihm gestellten Aufgaben wahrnimmt. Im übrigen muß das Präsidium eine Sitzung einberufen, wenn mindestens ein Drittel der Mitglieder es verlangt.

7. Organe

Die Organe des BWSR sind: die Vollversammlung, die Ausschüsse und das Präsidium. Das Präsidium ist paritätisch zusammengesetzt und besteht aus 6 Mitgliedern. Es wählt aus seiner Mitte für jeweils ein Jahr alternierend einen Präsidenten und dessen Stellvertreter, die nicht derselben Gruppe angehören dürfen.

8. Ausschüsse

Für die wichtigsten Fragen sind ständige Ausschüsse einzurichten. Die Errichtung nicht ständiger Ausschüsse für einzelne Fragen ist jederzeit möglich, insbesondere zur Vorbereitung, Durchführung und Analyse von Enqueten. Im übrigen bleiben Zahl, Funktion, Größe und Arbeitsweise der Ausschüsse der Geschäftsordnung überlassen. Sämtliche Ausschüsse sind paritätisch zu besetzen.

9. Externe Sachverständige

Die Ausschüsse können jederzeit externe Sachverständige zu Hearings heranziehen. Ständige Gremien aus Experten, die nicht dem BWSR angehören, werden nicht eingerichtet, weil dadurch die Vorbereitung gerade wichtiger Entscheidungen externen Vertretern überlassen würde.

10. Öffentlichkeit

Plenar- und Ausschusssitzungen sind grundsätzlich öffentlich. Die Geschäftsordnung des BWSR kann vorsehen, daß mit einer qualifizierten Mehrheit die Öffentlichkeit bei Ausschusssitzungen ausgeschlossen werden kann.

Stellungnahmen, Gutachten, Untersuchungen, Empfehlungen und sonstige Initiativen des BWSR und seiner Ausschüsse werden gedruckt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

11. Ständiges Büro

Ein ständiges Büro des BWSR ist einzurichten. In ihm arbeiten auch wissenschaftliche Mitarbeiter.

12. Bestehende Beiräte und Anhörungsrechte

Die bestehenden Beiräte bei Bundesministerien können, soweit sie sich nur aus Unternehmern und Gewerkschaftern zusammensetzen, aufgelöst und ihre Funktionen dem BWSR bzw. seinen Ausschüssen übertragen werden. Entsprechendes gilt für die Anhörungsrechte. Hinsichtlich der Beiräte, die neben Gewerkschaftern und Unternehmern noch andere Gruppen umfassen, ist im einzelnen zu prüfen, inwieweit sie aufgelöst werden können bzw. inwieweit ihre Funktionen an den BWSR übergehen können.

13. Etat

Die finanziellen Mittel für die Arbeit des BWSR werden durch den Bundeshaushalt aufgebracht. Um die Arbeitsfähigkeit und Unabhängigkeit des BWSR zu gewährleisten, werden sie vom Rat selbst verwaltet. Dies geschieht in den gleichen haushaltsrechtlichen Formen wie beim Bundestag.

14. Enquetererecht

Das Enquetererecht des BWSR ist zu gewährleisten und finanziell sicherzustellen.

15. Auskunfts- und Anhörungsrechte

Die Bundesminister oder ihre Stellvertreter und die Präsidenten der obersten und oberen Bundesbehörden oder ihre Vertreter sowie die Leiter von Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts sind verpflichtet, dem BWSR oder seinen Ausschüssen auf Verlangen Auskünfte zu erteilen und vor dem BWSR oder seinen Ausschüssen zu erscheinen.

16. Stellungnahmen und Gutachten

Der BWSR ist berechtigt, zu jeder Frage, die in seinen Zuständigkeitsbereich fällt, Stellungnahmen abzugeben. Insbesondere ist der BWSR berechtigt, Gutachten über Gesetzentwürfe, wenn sie in den Ausschüssen des Bundestages beraten werden, zu erstellen und sie dem zuständigen bzw. federführenden Bundestagsausschuß zuzuleiten und diese Gutachten durch Vertreter vor dem Bundestagsausschuß erläutern zu lassen.

Auf Verlangen der Bundesregierung oder der gesetzgebenden Körperschaften ist der BWSR verpflichtet, Stellungnahmen abzugeben oder Gutachten zu erstellen und diese durch Vertreter zu erläutern.

Bundesregierung und Bundesminister sind verpflichtet, den BWSR zu informieren und ihm rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn rechtliche Regelungen vorbereitet werden, deren Gegenstand in den Zuständigkeitsbereich des BWSR fällt.

17. Initiativrecht

Der BWSR besitzt das Recht der Gesetzesinitiative gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften.

18. Minderheitenrechte

Einer qualifizierten Minderheit, am zweckmäßigsten einem Drittel des BWSR, werden die Rechte des gesamten Wirtschaftsrates ebenfalls zugestanden. Im einzelnen handelt es sich dabei um das Recht, Sitzungen einzuberufen - auch Ausschusssitzungen -, das Recht, Enqueten einzuleiten und durchzuführen, staatliche Behörden zur Auskunft zu verpflichten, das Recht, Stellungnahmen abzugeben und Gutachten zu erstellen, das Recht der Gesetzesinitiative, das Recht, abweichende Stellungnahmen vor den legislativen Körperschaften zu vertreten, und das Recht, die abweichenden Stellungnahmen zu veröffentlichen.

19. Bundestagslegislaturperiode

Wenn durch Beendigung der Legislaturperiode des Bundestages bereits in Bundestagsausschüssen beratende Entwürfe nicht mehr verabschiedet werden können, muß auch die Prozedur der Begutachtung durch den BWSR wiederholt werden.

20. Vermittlungsausschuß

Wird der BWSR initiativ und bestreiten Bundesregierung oder gesetzgebende Körperschaften, daß die betreffende Materie zum Aufgabenbereich des BWSR gehört, so wird ein besonderer Ausschuß angerufen, der vermittelt. Der Vermittlungsausschuß besteht aus Mitgliedern des Bundestages und Mitgliedern des BWSR. Gelingt ihm keine Vermittlung, so entscheidet eine qualifizierte Bundestagsmehrheit endgültig über den Konfliktfall.

21. Verhältnis BWSR / Landeswirtschafts- und Sozialräte

Jeder einzelne Landeswirtschafts- und Sozialrat ist berechtigt, Vorlagen zur Entscheidung bzw. Begutachtung in den BWSR einzubringen.

IV. Landeswirtschafts- und Sozialräte

Grundsätzlich gelten alle Bestimmungen über den BWSR auch für die Landeswirtschafts- und Sozialräte (LWSR). Anstelle der Institutionen des Bundes treten hierbei die entsprechenden Landesinstitutionen. Abweichungen und Ergänzungen ergeben sich lediglich in folgenden Punkten:

1. Umfang der Aufgabenbereiche

Zu den Aufgabenbereichen der LWSR gehören insbesondere die Struktur-, Verkehrs-, Arbeitsmarkt-, Energie- und Wohnungsmarktpolitik sowie die berufliche Bildung.

2. Größe

Die Größe der LWSR ist variabel, entsprechend der Größe und Struktur des jeweiligen Landes.

Um die Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten, ist als untere Grenze eine Mitgliederzahl von 40 und als obere Grenze eine Mitgliederzahl von 100 zu empfehlen.

3. Zusammensetzung

Auch für die Zusammensetzung der LWSR gelten dieselben Grundsätze wie für die Zusammensetzung des BWSR. Damit wird vermieden, daß für jeden einzelnen LWSR ein numerisch genau aufgegliederter Schlüssel aufgestellt werden muß, da die einzelnen Wirtschaftszweige in den verschiedenen Ländern verschieden stark vertreten sind.

4. Berufungsmodus

Die Mitglieder der LWSR werden durch den jeweiligen Ministerpräsidenten auf Vorschlag der infragekommenden Landesorganisationen berufen.

5. Ständiges Büro

Ständige Büros, ebenfalls mit wissenschaftlichen Mitarbeitern, sind auch bei den LWSR einzurichten. Der personelle Umfang der Büros hat der Größe und Struktur des jeweiligen LWSR zu entsprechen.

6. Auskunfts- und Anhörungsrechte

Das Recht, Beamte zum Erscheinen vor dem LWSR zu verpflichten, gilt nur für Angehörige der Landesbehörden, jeweils nach Maßgabe der Besonderheiten der Verwaltungsstruktur des Landes.

V. Regionale Wirtschafts- und Sozialräte

1. Aufgaben

Die Zuständigkeit der Regionalen Wirtschafts- und Sozialräte (RWSR) erstreckt sich auf folgende Bereiche:

a) Berufliche Bildung: Der RWSR übernimmt von den bisherigen Kammern die Durchführung der beruflichen Bildung, d.h. er wird "zuständige Stelle" im Sinne des Berufsbildungsgesetzes. Diese Zuordnung kann allerdings insofern nur eine vorläufige Lösung darstellen, als die Realisierung umfassender Bildungskonzeptionen auch für den Bereich der beruflichen Bildung andere Zuordnungen möglich und notwendig macht.

b) Regionale Strukturplanung und Strukturpolitik, insbesondere: Raumordnung, Verkehrsplanung, Siedlungs- und Wohnungsbaupolitik, Industrieansiedlung, Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Müll- und Abwasserfragen.

Dem RWSR können durch bundes- oder landesgesetzliche Vorschriften weitere Aufgaben, die bisher in den Zuständigkeitsbereich der bestehenden Unternehmenskammern fielen, übertragen werden.

2. Die Kompetenzen der bisherigen Kammern

Die bisherigen Unternehmenskammern verlieren ihren öffentlich-rechtlichen Status, einschließlich der Zwangsmitgliedschaft. Sie können jedoch als private Vereinigungen der Unternehmer fortbestehen. Diejenigen Aufgaben der Kammern, die im öffentlichen Interesse liegen und nicht den RWSR übertragen werden, sind der öffentlichen Kommunalverwaltung zuzuweisen; damit wird zugleich eine Stärkung des Gedankens der kommunalen Selbstverwaltung erreicht.

Die Kammernaufgaben, die ausschließlich dem privaten Interesse der Wirtschaft dienen, werden künftig von den Wirtschaftsverbänden wahrgenommen. Auf diese Weise wird endlich die bei den Kammern bisher vorhandene Verquickung von privaten Kapitalinteressen und öffentlichen Aufgaben beseitigt.

3. Enqueterecht und Sachverständigenanhörung

Unter Zustimmung des zuständigen LWSR kann ein RWSR Enqueten durchführen lassen. Einzelne Sachverständige können jederzeit angehört oder zur Mitarbeit herangezogen werden.

4. Gutachten und Stellungnahmen

Ein RWSR ist berechtigt, zu jeder Frage, die in seinen Zuständigkeitsbereich fällt, Stellungnahmen abzugeben. Er ist ferner berechtigt, gegenüber den infragekommenden Stellen (parlamentarische Körperschaften, Verwaltung) der Verwaltungseinheiten (Gemeinden, Kreisen, Regierungsbezirke) und Planungskörperschaften Gutachten zu Maßnahmen und Vorhaben zu erstellen, die von den genannten Institutionen geplant oder in Angriff genommen werden. Stellungnahmen oder Gutachten eines RWSR können auch von Verwaltungseinheiten oder Planungskörperschaften angefordert werden. Die Behörden sind verpflichtet, den RWSR ihrer Region zu informieren und Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn sie Maßnahmen vorbereiten, deren Gegenstand in den Zuständigkeitsbereich des RWSR fällt.

5. Auskunfts- und Anhörungsrechte

Die verantwortlichen Leiter der für den räumlichen Zuständigkeitsbereich eines RWSR zuständigen Landesbehörden, die kommunalen Behörden, sowie die Vorsitzenden der Gebietsplanungskörperschaften oder vergleichbarer Einrichtungen sind verpflichtet, dem RWSR oder seinen Ausschüssen auf Verlangen Auskünfte zu erteilen und vor dem RWSR oder seinen Ausschüssen zu erscheinen.

6. Größe der Region

Bei der Festlegung der Größe der Regionen müssen Verwaltungsgliederung und räumliche Wirtschaftsstruktur berücksichtigt werden. Es kann nicht an die bisherigen Kammerbezirke angeknüpft werden, da diese sehr unterschiedlich groß und vielfach lediglich das Ergebnis historischer Entwicklungen sind. Die bestehenden Regierungsbezirke dürften allerdings im allgemeinen zu groß sein. Daher sollten die Verwaltungseinheiten (Regionalverbände) zugrunde gelegt werden, die sich im Zuge der Verwaltungsneugliederung herausbilden und die in ihrer Größe zwischen den bisherigen Regierungsbezirken und den Kreisen liegen.

Ein wesentlicher Gesichtspunkt der Verwaltungsreform ist die Stärkung der demokratischen Selbstverwaltung. Diesem Gesichtspunkt wird mit der Errichtung von RWSR als Elementen demokratischer Selbstgestaltung Rechnung getragen.

7. Größe des RWSR

Die Mitgliederzahl der RWSR sollte variabel gehalten werden, entsprechend der Größe und der wirtschaftlichen Struktur des räumlichen Zuständigkeitsbereichs. Im allgemeinen dürfte eine Zahl von 20 Mitgliedern ausreichen.

8. Zusammensetzung und Wahl

Oberstes Prinzip der Zusammensetzung ist die Parität. Für die RWSR findet eine Urwahl statt. Es handelt sich dabei um eine Listenwahl, ähnlich wie bei den Wahlen zu den Organen der Sozialversicherungsträger. Auch auf der Unternehmerseite sollten Urwahlen stattfinden.

Die Verteilung der Unternehmervertreter auf die einzelnen Zweige der Volkswirtschaft kann dabei den Wahlergebnissen überlassen bleiben. Die Durchführung der Wahlen obliegt den RWSR selbst. Die Durchführung der ersten Wahlen liegt bei den jeweiligen Landesbehörden.

Es sollte geprüft werden, ob die Wahlen zu den Betriebsräten, zu den Organen der Sozialversicherungsträger und zu den

RWSR gemeinsam stattfinden können. Voraussetzung hierfür wäre die Angleichung der Wahlperioden aller drei Institutionen.

9. Amtsperiode und nachrückende Mitglieder

Die Amtsperiode der Mitglieder der RWSR beträgt 4 Jahre; Wiederwahl ist zulässig. Für jedes Mitglied wird bei den ordentlichen Wahlen zum RWSR ein Ersatzkandidat gewählt, der bei einem vorzeitigen Ausscheiden des Mitgliedes für dessen restliche Amtsperiode als Nachfolger einrückt.

10. Sitzungen

Der RWSR tritt mindestens 4 mal jährlich zu Sitzungen zusammen. Im übrigen muß das Präsidium Sitzungen einberufen, wenn mindestens ein Drittel der Mitglieder es verlangt.

11. Organe

Die Organe eines RWSR sind: die Vollversammlung, die Ausschüsse und das Präsidium. Präsidium und Ausschüsse sind paritätisch zusammengesetzt. Das Präsidium besteht aus 4 Mitgliedern und wählt aus seiner Mitte für jeweils ein Jahr alternierend einen Präsidenten und dessen Stellvertreter, die nicht derselben Gruppe angehören dürfen. Für die wichtigsten Fragen sind ständige Ausschüsse einzurichten. Die Errichtung nicht-ständiger Ausschüsse ist jederzeit möglich. Zahl, Funktion, Größe und Arbeitsweise der Ausschüsse werden durch die Geschäftsordnung der einzelnen RWSR geregelt.

12. Ständiges Büro

Für die Erledigung der laufenden Arbeit sind die verwaltungsmäßigen Voraussetzungen zu schaffen.

13. Geschäftsordnung

Der RWSR gibt sich eine Geschäftsordnung und erläßt für die laufende Arbeit der Verwaltung eine Geschäftsanweisung.

14. Etat

Die Finanzierung der Arbeit der RWSR erfolgt durch eine - gestaffelte - Umlage bei den Unternehmen. Die Umlage wird durch die Finanzverwaltung der Länder erhoben und als durchlaufender Posten im Landeshaushalt geführt.

15. Minderheitenrechte

Einer qualifizierten Minderheit, am zweckmäßigsten einem Drittel eines RWSR, werden die Rechte des gesamten RWSR ebenfalls zugestanden. Es handelt sich dabei um das Recht, Sitzungen - auch Ausschusssitzungen - einzuberufen, das Recht, Verwaltungsbehörden zur Auskunft zu verpflichten, und das Recht, Stellungnahmen abzugeben und Gutachten zu erstellen.

16. Vermittlungsausschuß

Für den Fall, daß ein RWSR initiativ wird und parlamentarische Körperschaften oder Verwaltungsstellen bestreiten, daß die betreffende Materie zum Aufgabenbereich des RWSR gehört, wird ein Vermittlungsausschuß eingerichtet, der aus Vertretern des jeweiligen Landtages und des betroffenen RWSR besteht. Gelingt ihm keine Vermittlung, so entscheidet der Landtag endgültig.

17. Verhältnis RWSR - LWSR

Jeder einzelne RWSR ist berechtigt, Vorlagen zur Entscheidung oder Begutachtung in den zuständigen LWSR einzubringen.

Düsseldorf, den 3. März 1971
Gp-wK/Ri

Literatur zum Conseil Economique et
Social der V. République.

A n c e y, C., L'organisation économique
Paris 1949.

A r c h a m b a u t, Y., Conseil écono -
mique et régime démocra -
tique, in: Politique, Juli -
August 1948, S. 578 ff.

A r o n, R., France, the new Republic, New
York 1960.

A r o n, R., Le développement de la so -
cieté industrielle et la
stratification, Paris 1956.

A u b r y, M., Le Conseil Economique, Pa -
ris 1953.

A u b r y, M., Le Conseil Economique, in:
Revue du Droit Public et de
la Science Politique en
France et à L'Etranger 1951,
S. 424 ff.

A v r i l, F., L'évolution politique et
constitutionnelle de la 5.
République, Diss. Paris 1962.

B a l l r e i c h, ., Die Wirtschafts -
räte in Frankreich, Belgien
und den Niederlanden, in:
ZaöRV 14 (1951/52)

- B a u c h e t, P., Aspect et Méthodes de la Planification Française, in: H.J. Kaiser, Planung III.
- B e l l a s, M.V., H. M a d e l e i n, Les fluctuations syndicales, in: "Pro - jet, 1972, S. 1036 ff.
- B e n d a, J., La conception traditionnelle du gouvernement en France, in: L'ave - nir. Revue pour l'étude des problèmes politiques, économiques et sociaux d'après guerre. Stockholm 1944, Nr. 6.
- B l a m o n t, E., Les conditions du con - trôle parlementaire, in: Revue du droit public et de la science poli - tique, 1964, S. 74 ff.
- B o c k e l, A., La participation des syn - dicats ouvriers aux fonctions éco - nomiques et sociales de l'état, Paris 1965.
- B r o w n, B.S., Pressure Politics in the 5th Republic, in: Journal of Politics, August 1963, S. 509 ff.
- B u r d e a u, G., Droit constitutionnel et institutions politiques. Les institu - tions de la 5. République, Paris 1959
- B u r d e a u, G., La démocratie, Paris
- B u r d e a u, G., Traité de science poli - tique, 2. Ed., Tome I-VIII, Paris, 1966 - 1974.

B_y_é, Maurice: Le présent et l'avenir du
Conseil Economique, in "Politique",
Juli-Aug. 1948 S. 592 - 612.

-- Le Conseil économique, in Mélanges
J. Magnol (Festschrift), Paris 1948
S. 59 - 79.

C_l_a_i_s_s_e, Alain: Le Premier ministre de
la 5^e République, Paris 1965

C_h_a_l_a_d_o_n, André: Transformation du
Senat, in "Le Monde" v. 14.7.1965.

C_a_r_a_g_u_e_l, Edmond: La nouvelle con -
stitution française, Paris 1961.

C_a_r_i_t_e_y, Jean: Le contrôle parlementaire
en matière financière, in "Revue du
Droit Public et de la Science Poli -
tique" 1973, S. 1451.

C_a_y_r_o_l, Raymond/ P_a_r_o_d_i, Jean-Luc/
Y_s_m_a_l, Claude: L'image de la fonc -
tion parlementaire chez les députés
français, in "Revue française Science
Politique" 1971 S. 1173 - 1206.

C_e_y_r_a_c, François: Perspectives du Pa -
tronat, in "Projet" 1972, S. 1036 ff.

C_h_a_v_a_g_n_e_s, René: D'un véritable Con -
seil national économique, in "Revue
politique et parlementaire, März
1949 S. 209 - 224.

C_h_e_n_o_t, Bernard: Organisation économique
de l'Etat, Paris 1955.

C_o_c_h_e_t, Louis: Le Conseil économique
et la représentation profession -
nelle, Diss. Rennes 1939.

D e l o u v r i e r, Pierre : L'Etat envahi,
im Sammelband "Crise du Pouvoir et
Crise du Civisme", 1954, S.75 - 88.

D e l m a s - C h a b a n, Jacques : Rede vor
dem Conseil Economique et Social, Pro -
tokoll v. 27.6.1961.

D e r i z e, Parodi : Le Contrôle parlement -
aire, in: "Documents d'etudes, Droit Con -
stitutionnel et Institution Parlemen -
taire", Nr.14.

D e u t s c h m a n n, Olaf : Die Verfassung
der IV. Republik, in "Hamburger Aka -
demische Rundschau", 1946/47, S.369 - 381.

D i e m e r, Jean-Marie : L'administration
consultative à l'échelle départementale,
in "Revue Administrative", 1964, S.11.

La Documentation Francaise - Notes et Etu -
des Documentaires, herausgegeben von
der Regierung (Presidence du Conseil)
"Le Conseil économique", Nr.908 v.21.5.
1948 und Nr.2290 v.4.5.1957.

D o s s i e r - Nr.1 v.29.10.1958 in den
Archiven des Conseil Economique et
Social.

D u h a m e l, André : Qual' e' il' ruolo
del parlameno nelle democrazie moderne ?
in "Builltin Information constitutionnel
parlementaire, 1971, S.359 ff.

D u v e r g e r, Maurice : La cinquième Ré -
publique, Paris 1959

E h r m a n n, Henry W. :Organized Business
in France, Princeton, 1957.

---- :Interest groups in four Con -
tinents,

---- :La politique du patronat
francais (1936 - 1955), Paris, 1959.

---- :French bureaucracy and or -
ganized interests, in "Administrative
science quarterly", 1961, S. 554 - 555.

---- :Administration et groupes de
pression, in "Economie et Humanisme",
1960, S. 22 - 30.

E m e r i, Claude :Les institutions de la
5. Republique, in Revue Francaise de
Science Politique, 1965, S. 297 - 350.

F a u v e t, Jaques/M e n d r a s, H. :Les
paysans et la politique dans la France
contemporaine, Paris 1958.

F r a n c e s c h i, Jean :Les groupes de
pression dans la défense du l'enseigne-
ment public, Paris 1964.

F r e a r s, John :Conflict in France: the
decline and fall of a stereotype, in
"Political Studies, 1972, S. 31 - 41.

F ü s s l e i n, Rudolf W. :Frankreichs
neue Verfassung, in "Jahrbuch für In -
ternationales und Ausländisches Öffent-
liches Recht", 1948, S. 175 - 183.

G e b e r t h, Rolf : Bundeswirtschaftsrat
und Conseil Economique, Diss. Mainz 1961.

G o g u e l, Francois : Le travail parle -
mentaire en France et à l'étranger,
Paris 1955.

-----: in "Modern Parliaments. Change
or Decline ? (Hrsg.: G. L o e w e n b e r g)
Chicago 1971.

G l u m, Friedrich : Der deutsche und der
französische Wirtschaftsrat, Berlin,
Leipzig 1929.

H a u r i o u, André : La Constitution de
1946 et le 13 mai 1958, in "Nos Cahiers
de la Republique", 1958, S. 25 - 34.

-----: Droit Constitutionnel et In -
stitutions Politiques, 1966, Paris.

H a y w a r d, John E. S. : Private Interests
and Public Policy,

H e r r i o t : Nichtveröffentlichtes Rede -
manuskript des Ministerpräsidenten an -
lässlich der Eröffnungssitzung des Con -
seil Economique im März 1947 in den
Archiven des Conseil Economique et
Social.

J a r r i e r, Bernard : L'Etat envahi par
les intérêts, in "Crise du Pouvoir et
Crise du Civisme", Rennes, 1954, S. 75-88.

K r i s a n, Raymond : Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der öffentlichen Verwaltung, Leyden 1963.

L a m a r c u e, Pierre : Pour une Histoire du Conseil Economique, in "Les Informations du Conseil Economique", 1957, S. 425.

L a m b e r t, Pierre Georges : La représentation politique des intérêts professionnels, Paris 1929.

L a u t a n d, Camille : La représentation professionnelle. Les conseils économiques en Europe et en France, Paris 1927.

L a u b a d è r e, André de : Le rôle et la représentation des intérêts professionnels dans la vie politique française, in "Droit, Economie et Sociologie", 1970, S. 33 - 42.

L a v a u, Georges : Political pressures by interest groups in France. In "Interest groups in four continents" (Hrsg.: H. W. E h r m a n n) Pittsburgh, 1958, S. 60 ff.

L e w i s, Edward G. : The Operation of the French Economic Council, in "American Political Science Review", 1955, S. 72 ff.

L u t z, Vera : Zentrale Planung für die Marktwirtschaft. Eine Untersuchung der französischen Theorie und Erfahrung, Tübingen, 1973.

M a c R a e, Duncan :Parliament, Parties and Society in France, 1946 - 1958, New York, London, 1967.

M a c r i d e s, R.C., W a r d, R.E.: Modern Political Systems: Europe, New Jersey, 1968.

M e s n a r d, André :Pour de nouvelles formes de relations entre les collectivités publiques et les associations privés d'intérêt général, in "Droit Social, 1972, S.133 - 147.

M e u n i e r, Pierre :La politique contractuelle survivra - t - elle?, in "Projet", 1972, S.1036 ff.

M e y n a u d, Jean, M e y r i a t :Les groupes de pression en Europe occidentale, in "Revue française de science politique, 1959, S.240 ff.

M e y n a u d, Jean :Les consommateurs et le pouvoir, Lausanne, 1964.

-----, :Les Groupes de Pression en France, Paris, 1959.

-----, :Nouvelles études sur les groupes de pressions en France, Paris, 1962.

P e r r i n, Paul :Représentation professionnelle et socialisme, Paris 1928.

P i a t, Jean :Artikel in "L'informateur de l'entreprise" v. 25.6.1958.

P i c a r d, René : Le Conseil National Economique en Allemagne et en France, in "Revue internationale du Travail", 1925, S. 864 ff.

P i c k l e s, Dorothy : The government and politics of France, Institutions and parties, London, 1972.

R e v o l, Jean : Le fonctionnement du Conseil Economique, in "Droit Social", 1948, S. 128 ff.

R a m a d i e r : Artikel in "Le Monde" vom 27. 4. 1947, S. 6

R i c h a r d : Rede des Vizepräsidenten des Conseil Economique et Social vom 2. 6. 1961 im Archiv des Conseil.

R i v e r o, Jean : Les institutions économiques et sociales de la Constitution, "Le Conseil National Economique", in "Droit Social", 1947.

----- : Syndicalisme et pouvoirs démocratique, in "Droit Social", 1965, S. 168 ff.

R o c h e, Emile : Les Forces Economiques et Sociales dans les institutions politiques, Paris, 1958.

----- : Rôle et avenir du Conseil Economique et Social, in "Revue politique et parlementaire", Nov., 1964, S. 7 ff.

----- : Le Conseil Economique et Social, in "Le Moniteur des Travaux publics et du Bâtiment", Nr. 3, 1957, S. 17 ff.

----- : Rede vor dem Conseil Economique et Social vom 7.1.1962, in dem Archiv des Conseil.

----- : Rede vor dem Conseil Economique et Social vom 27.6.1961, in dem Archiv des Conseil.

S c e l l e, Georges : Le Conseil National Economique, in "Revue politique et parlementaire", 1924, S.102 ff.

S a u v y, André : Lobbys et Groupes de pression im Sammelband "Le Pouvoir", Paris, 1956/57 2.Bd., S.173 ff.

S e l i g s o n, Harry : An Evaluation of the Economic Council of France, in "Western Political Quarterly", VII, 1954, S.36 - 50.

S i g a u d, Philippe : Le Conseil Economique en France de 1947 à 1953, Diss., Grenoble, 1955.

S p e r l i n g, Dieter : Wirtschaftsrate im Europäischen Verfassungssystem, in JÖR 1965, Nr.14, NF, S.195 - 299.

S t e p h a n, Holger : Berufsverbände und Institutionen der französischen Demokratie, in JÖR, 1969, Nr.18, NF, S.96 - 150.

S z o k o l o c z y - S y l l a b a : Les organisations professionnelles françaises et le Marché Commun, Paris, 1965.

T e d e s c h i, Yves :Le Conseil National Eco -
nomique et l'organisation de la production
en France, Diss., Paris, 1927.

T e s s i e r, Jaques : "Syndicalisme seulement!"
in "Revue Politique et Parlementaire", 1972,
S.4 ff.

T o u r a i n e, André :Les nouvelles lignes de
force de la vie politique française, in
"Preuves", 1972, S.115 -125.

V e d e l, Georges :Conceptions sociales et
organisation politique, in "Droit Social",
1947, S.12 ff.

----- :La démocratie à réfaire., Paris, 1963.

----- :Droit Constitutionnel et Institu -
tions Politiques, Paris, 19

W i l l i a m s, P.M. :Crises and Compromise.
Politics in the Fourth Republic, New York,
1964.

----- :Pressure Groups, in "Politics in
Post War France", London, 1955, Kapitel 20.

W e i n e r, Christian :Du pouvoir réglementaire
des ministres en droit français, in "Revue
internationale de Sciences administratif,"
1971, S.315 ff.

Literatur zum Bundeswirtschafts- und Sozialrat.

A b e n d r o t h, Wolfgang : Das Problem der innerverbandlichen und innerparteilichen Demokratie in der BRD, in Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Aufsätze zur politischen Soziologie, Berlin, Neuwied, 1967.

----- : Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie, in PVJ, 1964, S.30 ff.

A c h t e r b e r g, Norbert : Probleme der Funktionenlehre, München, 1969.

----- : Soziokonformität, Kompetenzbereich und Leistungseffizienz des Parlaments, in: DVBl 1972, S.841 ff.

A d a m, Hermann : Die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik, Köln, 1972.

A g n o l i, Johannes, B r ü c k n e r, Peter : Die Transformation der Demokratie, Berlin, 1967.

A g n o l i, Johannes : Thesen zur Transformation der Demokratie und zur außerparlamentarischen Opposition, in: Neue Kritik, 1968, Nr.47.

A l b e r t, Hans : Traktat über kritische Vernunft, Tübingen 1969.

A l b e r t i n, Lothar : Parlamentarismus - Forschung zwischen Theorie und Praxis, in: Neue Politische Literatur, 1970, S.101 ff.

A_l_m_o_n_d, Gabriel :Comparative study of interest groups and the political process, in "American Political Science Review, 1958, S.270 ff.

----- :Interessengruppen und politischer Prozess, in "Vergleichende Analyse politischer Systeme" (Hrsg.:G.D o c k e r), 19 , S.77 ff.

A_n_d_e_r_s_e_n, Hanfried :Gesetz über umsatzsteuerliche Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung, 1968, (nichtveröffentlicht, zitiert nach F.W.S c h a r p f:Planungsorganisation)

A_p_e_l, Hans :Der deutsche Parlamentarismus, Rein - bek, 1968.

----- :Bonn, den ..., Tagebuch eines Abgeord - neten, Köln, 1972.

A_p_p_o_l_d_t, Walter :Die öffentlichen Anhörungen des Deutschen Bundestages, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd.167, Berlin 1971.

A_r_n_d_t, Rudi :Rede auf dem kommunalpolitischen Kongress der SPD, in "FAZ" vom 15.10.1974, S.9.

----- : "Imperatives Mandat" in der Diskus - sion. Zwischen Grundsatz und Praxis, in: "Die Neue Gesellschaft", 1974, S.208 ff.

A_r_n_d_t, Claus :Parlament und Ministerialbürokratie, in: "Die Verwaltung", 1969, Bd.2, H.3, S.265 ff.

B a d u r a, Peter :Parlamentarismus und par -
teienstaatliche Demokratie,in:FS für Karl
M i c h a e l i s,1972.

-----:Besprechung von Gerhard W.W i t t -
k ä m p e r:Grundgesetz und Interessenver -
bände,1963,in:JZ 1965,S.331 f.

B a g e h o t,Walter :The English Constitution,
London,1964.

B a i l e y,Stephen :Congress makes a law.The
story behind the Employment Act of 1946,
New York,1951.

B a h r d t,Paul :Wissenschaftliche Experten in
der politischen Praxis,in:Wissenschaft und
Politik,(Hrsg.:WRK),Bonn 1971.

B a l l e r s t e d t,Kurt :Zum Programm des
DGB für eine gesamtwirtschaftliche Mitbe -
stimmung,in:GM 1971,S.514 ff.

B a u m o l,J.William :Economic theory and oper -
ations analysis,3 ed.,London ,1972.

B ä u m l i n,Richard :Die Kontrolle des Parla -
ments über Regierung und Verwaltung,in:Re -
ferate und Mitteilungen des Schweizerischen
Juristenvereins#, 1966,S.238 ff.

B e c k m a n n,Lucien :Die wichtigsten Mittel
der parlamentarischen Kontrolle im deutschen:
Reich,England und Frankreich,Diss.,Leipzig,
1910.

B e c k e r,Ulrich :Regierungsprogramm und Re -
ssourcenrahmen,in:Regierungsprogramme und
Regierungspläne,S.134ff.(Schriftenreihe der

Hochschule Speyer, Bd. 51)

B e e r, S.H. : Modern British Politics. A Study of
Parties and Pressure Groups, London 1965.

B e r n h o l z, Peter : Einige Bemerkungen zur Theo -
rie des Einflusses der Verbände auf die poli -
tische Willensbildung, in: Kyklos, Vol. XXII, 1969,
S. 276 ff.

B e t h u s y - H u c, Viola : Demokratie und Interes -
senpolitik, Wiesbaden, 1962.

B e r g s t r ä s s e r, Ludwig : Die Entwicklung des
Parlamentarismus in Deutschland, Laupheim, 1954.

v. B e y m e, Klaus : Parlamentarismus und Rätssystem
eine Scheinalternative, in: ZfP 1970, S. 27 ff.

-----: Interessengruppen in der Demokratie,
München, 1969.

B i e d e n k o p f, Kurt, H. : Marktmacht ist die Ein -
trittskarte in den Klub der Entscheidenden, in:
"Der Volkswirt", 1968, S. 25 ff.

-----: Rechtsfragen der Konzertierte Aktion,
in: Der Betriebsberater", 1968, S. 1005 ff.

-----: Grenzen der Tarifautonomie, in: "Wirt -
schaftsdienst", 1967, S. 174 ff.

-----: Grenzen der Tarifautonomie, Karlsruhe,
1964.

B ö c k e n f ö r d e, Ernst-Wolfgang : Planung
zwischen Regierung und Parlament, in: "Der Staat",
1972, S. 429 ff.

- Böckenförde, Christian: Institutionelle Probleme von Aufgaben- und Finanzplanung, in: "Der Staat", 1971, S. 288 ff.
- Böhret, Carl : Probleme der politischen Entscheidung am Beispiel der Auseinandersetzungen um ein Mitbestimmungsgesetz in Württemberg-Baden 1945 - 1949, in: PVS, 19 , S. 608 ff.
- Blank, Hans-Joachim, Hirsch, Joachim : Kritische Anmerkungen zur Parlamentarismuskussion in der deutschen Politikwissenschaft, in: PVJ 1970, S. 156 ff.
- Bracher, Karl Diedrich : Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur, Bern, 1964.
- Breitling, Rupert : Die zentralen Begriffe der Verbandsforschung, in: PVJ 1960, S. 47 ff.
- : Die Verbände in der Bundesrepublik, Meisenheim, 1955.
- Brisch, Ulrich : Die Rechtsstellung der deutschen Gewerkschaften, Göttingen, 1951.
- Brohm, Winfried : Sachverständige und Politik, in: FS für Forsthoff, 1972, S. 55 ff.
- Chamberlain, N.W. : Private and Public Planning, New York, 1965.
- Creutzig, Jürgen : Die parlamentarischen Hilfsdienste im Bund und in den Ländern, in: DVBl 1967, S. 225 ff.
- v. Cube, Alexander : Armut und Ohnmacht des Parlaments, in: "Atomzeitalter", 1964, S. 95 ff.

C u v i l l i e r, André: Manuel de Sociologie, Paris
1972.

D a h r e n d o r f, Ralf : Pfade aus Utopia, München,
1967.

D a m m a n n, Klaus : Erweiterung der Haushaltsbe -
fugnisse des europäischen Parlaments, 1969/70.
(Zitiert nach S c h a r p f, a.a.O.-nicht ver -
öffentlicht)

D e c h a m p s, Bruno : Macht und Arbeit der Aus -
schüsse, Meisenheim, 1954.

D e g r a z i a, A. : Public and Republic. Political
Representation in America, New York 1951.

D e n n e r t, Jürgen : Außerparlamentarische Ein -
flüsse auf den Entwicklungsausschuß des Deut -
schen Bundestages, in: PVJ 1970, Sonderheft (Pro -
bleme der Demokratie heute), S. 388 ff.

D i c h g a n s, Hans : Ohnmacht der Parlamente, in:
"Zeitschrift für Parlamentsfragen", 69, 70, S. 237ff

D i e t e r i c h, Roland : Die Funktion der Öffent -
lichkeit der Parlamentsverhandlungen im Struk -
turwandel des Parlamentarismus, Tübingen, Diss.
1970.

D i e k e r s h o f f, Karl Heinz: Der Einfluß der
Bundesorganisation auf die Gestaltung des Per -
sonalvertretungsgesetzes vom 5.8.1955. Eine
Studie zur Verbandsproblematik in der parla -
mentarischen Demokratie, Maschinenschriftliche
Diplomarbeit, Köln 1961.

D i e t z, Fritz: Kammern oder Wirtschaftsräte?. In:
"FAZ" vom 19.3.1971.

D o m e s, Jürgen: Bundesregierung und Mehrheits -
fraktion, Köln, 1964.

-----: Das Freiwilligengesetz im Zweiten Deut-
schen Bundestag. Eine Studie zum Oppositionsver-
halten des Parlaments, 1964.

D o n n e r, Jürgen: Parlamentsreform durch einen
Bundswirtschafts und Sozialrat ? In: DVBl 1974,
S. 187 ff.

D r e i t z e l, Dieter: Die Bundesregierung und
ihre Wissenschaftler, in: "Atomzeitalter", 1966,
S. 295 ff.

D ü b b e r, Ulrich: Zu einer Umfrage über das In -
teresse an Fernsehübertragungen von Bundes -
tagsdebatten, in: ZParl 1969/70, S. 162 ff.

D ü r i g, Günter: Diskussionsbeitrag, in VVDStrL 24,
S. 80.

E c k s t e i n, Harry: Pressure Group Politics. The
Case of the British Medical Association, London,
1960.

E h r e n b e r g, Herbert: Konzertierte Aktion und
gewerkschaftliche Einkommenspolitik, in: GM 1968,
S. 340 ff.

-----: Lohnpolitik und Konzertierte Aktion, in:
GM 1969, S. 266 ff.

E h r m a n n, A.W.: Les groupes d'intérêt et la
bureaucratie dans les démocraties occidentales,
in: "Revue française de science politique", 1961,
S. 541 ff.

E i c h e n b e r g e r, Wolfgang: Konzertierte
Aktion schränkt Tarifaufonomie ein, in:
"Wirtschaftsdienst", 1967, S. 174 ff.

-----: Tarifaufonomie in der Diskussion, in:
"Der Arbeitgeber", 1969, S. 43 f.

E l l w e i n, Thomas: Die Rolle der Parlamente im
öffentlichen Leben, in: Die Gesellschaft in der
Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Köln, 1970.

-----: Das Regierungssystem der Bundesrepublik
Deutschland, 3. Aufl., Köln, 1973.

-----: Probleme der Regierungsorganisation
in Bonn, in: PVJ 1968, S. 234 ff.

-----: Politik und Planung, Stuttgart, 1968.

E l l w e i n, Thomas, G ö r l i t z, Axel: Parlament
und Verwaltung, Teil 1: Gesetzgebung und poli -
tische Kontrolle, Köln, 1967.

E s c h e n b u r g, Theodor: The Decline of the
Bureaucratic Ethos in the Federal Republic, in:
"Political Corruption", (Hrsg.: J. Heidenheimer),
New York, 1970, S. 259 ff.

-----: Staat und Gesellschaft in Deutsch -
land, 3. Aufl., Stuttgart, 1965.

-----: Herrschaft der Verbände? 2. Aufl.,
Stuttgart, 1963.

F i n e r, H.: Representative Government and a Par -
liament of Industry. A Study of the German Fe -
deral Economic Council, Westminster, 1923.

F o r s t h o f f, Ernst: Die Wirtschaftsverfassung
im Rahmen der Gesamtverfassung, in: Ratgeber von
Parlament und Regierung, 1951, S. 129 ff.

-----: Der Staat der Industriegesellschaft.
Dargestellt am Beispiel der BRD, München, 1971.

-----: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10.
Aufl., München, 1973.

-----: Zur Problematik des Bundeswirt -
schaftsrates, in: "DÖV", 1952, S. 714 ff.

F o r d, Gerald: Rede des amerikanischen Präsidenten
in "FR" und "FAZ" vom 25.10.1974.

F r a e n k e l, Ernst: Deutschland und die west -
lichen Demokratien, 3. Aufl., Stuttgart, 1968.

F r i a u f, Karl Heinrich: Bericht der Projekt -
gruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform,
Anlagenband, S. 665 ff. (Mitarbeiter)

F r i e s e n h a h n, Ernst: Parlament und Regierung
im modernen Staat, in: VVdStrL 16, S. 9 ff.

F r i e d r i c h, Carl J.: Regierungsverantwortung
in USA, Großbritannien, Bundesrepublik, in: PVJ
1970, S. 374 ff.

F r e n t z e l, Gerhard, J ä k e l, Ernst: Die deut -
schen Industrie- und Handelskammern und der
deutsche Industrie- und Handelstag, Frankfurt.
1967.

G e i g e r,Theodor:Arbeiten zur Soziologie,Frank -
furt,1962.

G e h r i g,Norbert:Parlament-Regierung-Opposition,
Dualismus als Voraussetzung für eine parla -
mentarische Kontrolle der Regierung,"Münchner
Studien zu Politik",Bd.14,1969.

G l u m,Friedrich:Der Reichswirtschaftsrat,in:Hand-
buch des Deutschen Staatsrechts,Bd.I,1930,S.578ff

G o l t z,Horst:Mitwirkung parlamentarischer Aus -
schüsse beim Haushaltsvollzug,in:DÖV 1965,S.605ff

G ö b,Rüdiger:Möglichkeiten und Grenzen der Stadt -
entwicklungsplanung,in:DÖV 1974,S.86 ff.

G r a l h e r,Martin:Rechtliche und politische Be -
denken.Kontra "imperatives Mandat",in:"Die Neue
Gesellschaft",1974,S.229 ff.

G r i m m,Dieter:Tendenzen in der Aufteilung der
Gesetzgebungsfunktionen,in:ZParl 1969/70,S.448ff

G r o s s,M.:The Legislative Struggle.A Study in
Social Combat,New York,1953.

G ü n t h e r,Herbert:Interview des Hessischen Fern-
sehens vom 9.10.1974.

H a b e r m a s,Jürgen:Verwissenschaftlichte Poli -
tik in demokratischer Gesellschaft,in:Forschungs
planung (Hrsg.:H.K r a u c h),München,1966,S.130

H ä b e r l e,Peter:Gemeinwohljudikatur und Bundes-
verfassungsgericht,in:AöR 95 (1970),S.86 ff.und
S.260 ff.

-----:Öffentlichkeit und Verfassung,in:ZfP
16 (1969),S.273 ff.

- H ä f e l e, Hans Jürgen: Bevormundung des Parlaments?
Zur Beziehung von Parlament, Parlaments- und
Ministerialbürokratie, Bonn, 1970.
- H a h n, Hugo J.: Über die Gewaltenteilung in der
Wertwelt des GG, in: JöR 14, (1965), S. 15 ff.
- H a m e d, Abdul Samad: Das Prinzip der Gewalten -
teilung und die Beaufsichtigung der Regierung
durch das Parlament, 1957, Bern.
- H a r n i s c h f e g e r, Hans Joachim: Planung in
der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied-Berlin
1969.
- H a r t f i e l, Günter: Zentralismus oder Föderalis-
mus. Zur Problematik einer gewerkschaftsorgani -
satorischen Alternative, in: GM 1971, S. 215 ff.
- v. H a s s e l, Kai-Uwe: Parlament und Presse. Rede vor
dem BDI, in: "Das Parlament", 1970, (19), S. 12 ff.
- H a t t, Paul: Stratification in the Mass Society,
New York, 1953.
- H e i l b r o n e r, Robert: Multinationale Unter -
nehmen und Nationalstaaten, in: "Perspektiven USA",
Washington, Jg. 2, 1972, S. 21 ff.
- H u l i n - C u y p e r s: Aspekte der multinationalen
Gesellschaften, in: "Annalen der Gemeinwirtschaft",
Genf, Jg. 42, 1973, S. 15 ff.
- H e n n i s, Wilhelm: Verfassungsordnung und Ver -
bandseinfluß.

H e n s c h e l, Rudolf: Konzertierte Aktion - Auto -
nomie und Planung, in: GM 1967, S. 200 ff.

H e r r e t h, Michael: Parlamentarismuskritik und Ge-
schichtsspekulation. Zum Bewußtseinsstand der
neuen Linken, in: Die Neue Gesellschaft, "1970,
S. 105 ff.

H e r r f a h r d t, Heinrich: Das Problem der be -
rufsständischen Vertretung, Stuttgart, 1921.

H e r z o g, Roman: Das Verbandswesen im modernen
Staat, in: Gesellschaft und Politik, Schriften -
reihe des Instituts für Sozialpolitik und So -
zialreform, NF Heft 3, Wien, 1965, S. 4 ff.

H e s s e, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts
der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Karls -
ruhe, 1970, 7. Aufl. 1974, 8. Aufl. 1975.

H e y d e, Ludwig: Einige Grundsatz- und Struktur -
fragen zentraler Wirtschaftsräte, in: FG für Mül -
ler -Armack, 1969.

H i n k a m p, Analyse und Strukturwandel von Bun -
deslegislative und Bundesregierung unter be -
sonderer Berücksichtigung der Gewaltenteilung,
1966, S. 53.

H i r s c h, Joachim: Zur Form der parlamentarischen
Haushaltskontrolle, in: PVS 1967, S. 88 ff.

-----: Die öffentliche Funktion der Gewerk -
schaften, Stuttgart, 1966.

H o f f m a n n, Siegfried: Die Kontrolle der Regier -
ung durch parlamentarische Rechnungsprüfung im
Deutschen Bundestag, Göttingen, 1970.

H u b e r, Hans: Staat und Verbände, Tübingen, 1958.

-----: Die Umwälzung im Staatsgefüge durch Verbände, in: ORDO, Bd. 7, 1955, S. 189 ff.

H ü l s h o f f, Klaus, L e c h n e r, Hans: Parlament und Regierung, 2. Aufl., München, 1958.

J a e g g i, Urs: Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik, Frankfurt, 1969.

J e r s c h k e, Ulrich: Rechtliche Verpflichtungen zur Öffentlichkeit der Regierungsarbeit, in: ZParl, 1972, S. 516 ff.

J o c h i m s e n, Reimut: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Politische Planung in Theorie und Praxis (hrsg.: V. R o n g e, G. S c h m i e g), München, 1971.

-----: Planung im staatlichen Bereich, in: Bulletin des Presse und Informationsamtes der Bundesregierung vom 23.7.1971, S. 1236 ff.

J ü r g e n s e n, Harald, K a n t z e n b a c h, Erhard: Ansatzmöglichkeiten gesamtwirtschaftlicher Planung, in: Planung II, (Hrsg.: H. J. K a i s e r), Baden-Baden, 1966.

K ä g i, Oskar Werner: Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips, Zürich 1937.

K a i s e r, Joseph, H.: Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin, 1956.

-----: Sachverstand und Politik-Parteien und Parlamente, in: Sachverstand und Politik in der Demokratie (Hrsg.: H. Kuppers),

K a l k b r e n n e r, Helmut: Wesen und Problematik der Zweiten Kammer unter besonderer Berücksichtigung des bayrischen Senats, Diss., Mainz, 1954.

K a l t, Erich: Das Prinzip der Öffentlichkeit staatlichen Handelns als Voraussetzung der demokratischen Willensbildung, Zey, 1953.

K a l t e n b o r n, Wilhelm: Notwendigkeit gesamt-wirtschaftlicher Mitbestimmung, in: GM 1971, S. 527f

K a l t e f l e i t e r, Werner, V e e n, Hans-Joachim: Von der Demokratie zur Delegiertenherrschaft, in: "Imperatives Mandat", (hrsg.: Amt für staatsbürgerliche Bildung in Schleswig-Holstein), 1974, S. 7f

K a m p e l m a n n: The Legislative Bureaucracy, its Response of Political Change, in "Journal of Politics", 1964, S. 539 ff.

K a r e h n k e, Helmut: Zur Ministerialorganisation nach Programmen, in: DÖV 1974, S. 46 ff.

-----: Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, in: DÖV 1974, S. 115 ff.

K ä s t n e r, Klaus: Gesamtwirtschaftliche Planung in einer gemischten Wirtschaftsordnung, Göttingen 1966.

K e e s, Andreas: Die Dynamik europäischer Koordinierungspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1968, S. 586 ff.

K e m p, Ernst u. a.: Erfahrungen mit der Globalsteuerung 1969 - 1971, Bonn, 1971.

- K_e_r_n, Manfred: Konzertierte Aktion als Versuch einer Verhaltensabstimmung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden, Köln, 1973.
- K_e_s_s_e_l, Wolfgang, S_c_h_i_n_d_l_e_r, Peter: Parlamentsreform, Kritik am Bundestag und Modellvorstellungen zur Parlamentsreform in der wissenschaftlichen Literatur, in: "Materialien, Nr. 11. Bonn, 1969.
- K_e_v_e_n_h_o_r_s_t_e_r, Paul: Wirtschaft und Politik in Japan. Interessengruppen, politische Meinungsbildung und wirtschaftspolitische Entscheidungen, Wiesbaden, 1973.
- K_e_w_e_n_i_g, Wilhelm: Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Homburg, 1970.
- K_e_y, V.O.: Politics, Parties and Pressure Groups, 4th ed., New York, 1958.
- K_i_p_p, Heinrich: Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament, in: DÖV 1957, S. 513 ff.
- K_i_r_s_c_h, Guy: Geplante Marktwirtschaft - eine Utopie? In: Beiträge des deutschen Industrieinstituts, 4. Jg. (1966), Nr. 12.
- Klaus, Joachim: Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen durch Globalsteuerung und Konzertierte Aktion, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 29 (1966), S. 385 ff.
- K_l_e_i_n, Eckart: Politische Staatssekretäre und parlamentarische Kontrolle, in: DÖV 1974, S. 590 ff

K l e i n r a h m, Kurt: Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente? Zur Ontologie der gesetzgeberischen Willensbildung, in: AöR Bd 40, NF, (1953/54), S. 138 ff.

K l e m e n e r, Paul: Planung in der Marktwirtschaft, in: "Freiheit und Ordnung, Soziale Fragen der Gegenwart", Mannheim 1967.

K l o t e n, Norbert: Moderne Formen der Wirtschaftsplanung und ihre institutionelle Lösung, in: "Wiener Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik", H. 7, Wien, 1969.

K l u x e n, Kurt (Hrsg.): Parlamentarismus, Köln, Berlin, 1967.

K ö n i g, René: Bemerkungen zur Sozialpsychologie, in: "Soziologische Orientierungen", Köln, 1965, S. 45 ff.

K r a l e w s k i, Wolfgang: Opposition - der andere Bewegter der Politik. Eine Untersuchung über die Mitarbeit der sozialdemokratischen Fraktion an der Gesetzgebung im 1. Bundestag, Diss., Heidelberg, 1960.

K r a u s e, Peter: Freies Mandat und Kontrolle der Abgeordnetentätigkeit, in: DÖV 1974, S. 225 ff.

K r ü g e r, Herbert: Der Bundeswirtschaftsrat in verfassungspolitischer Sicht, in: DÖV 1952, S. 545ff

K o b z i n a, Alfred: Parlamentarismus - Wesen, Wandel, Wirklichkeit, in: "Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht", Bd. 23, 1972.

K ü c h e n h o f f, Günther: Diskussionsbeitrag, in: VVDStrL 24, S. 88.

L a u f e r, Heinz: Der nur ansonstige Staatssekretär, München, 1969.

L a u x, Eberhard: Kommunale Selbstverwaltung, in:
"Archiv für Kommunalwissenschaften," 1 73, S. 1ff.

L e i b h o l z, Gerhard: Staat und Verbände, in:
VVDStrL 24, S. 5 ff.

-----: Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe, 1967. (Zitiert: Strukturprobleme)

-----: Die Kontrollfunktion des Parlaments, in: Schriftenreihe der Friedrich-Naumann Stiftung "Zur Politik und Zeitgeschichte", Stuttgart, 1965, Bd. 9.

-----: Der Einfluß der Fachleute auf politische Entscheidungen, in: "Die politische Verantwortung der Nichtpolitiker", München, 1964, S. 86 ff.

-----: Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl.,

L e i c h t, Robert: Artikel in der SZ, Nr. 60
v. 11. 3. 1971, S. 4

L e n k, Kurt: Wie demokratisch ist der Parlamentarismus? Grundpositionen einer Kontroverse, Stuttgart, 1972.

L i e s e g a n g, Helmut: Beteiligung der Parlamente
bei der Aufstellung von Plänen, in: ZParl 1972,
S.162 ff.

-----:Über die Möglichkeit parlamentarischer
Einflußnahme bei der Aufstellung haushaltsab -
hängiger Regierungspläne, in: DVBl 1972, S.847 ff.

L i p s e t, S.M.: Soziologie der Demokratie, Neuwied,
Berlin, 1962

L o e w e n b e r g, Gerhard: Parlamentarismus im
politischen System Deutschlands, Tübingen, 1971.

Loewenstein, Karl: Verfassungsrecht und Verfassungs -
praxis der Vereinigten Staaten, Berlin, 1959.

L o n g o l l i u s, Christian: Die Bundestagswahl 1969
als journalistische Aufgabe, in: "Fernsehen in
Deutschland", Bd.II, Mainz, 1969.

L o m p e, Karl: Wissenschaftliche Beratung der Poli .
tik, Göttingen, 1966.

-----:Die Rolle von Sachverständigen im
Prozess der politischen Willensbildung, in:
ZfP 1969, S.223 ff.

L u d a, Manfred: Wirtschaftsräte-keine demokratische
Lösung, in: "FAZ", vom 24.5.1971

L u h m a n n, Niklas: Komplexität und Demokratie,
in: Politische Planung, Opladen, 1971.

-----:Legitimation durch Verfahren, Berlin,
1969.

M a n n h e i m, Karl: Freedom, Power and Democratic
Planning, New York, 1950.

M a r c i c, René: Die Öffentlichkeit als Prinzip der
Demokratie, in: FS für A. A r n d t, 1969.

M a y n t z, Renate: Soziale Schichtung und sozialer
Wandel in der Industriegemeinde, Stuttgart, 1958.

M e e s s e n, Karl Matthias: Beraterverträge und
freies Mandat, in: FS für U. S c h e u n e r, 1973.

M i n d l e r, R.: Apathie und (innergewerkschaftliche)
Legitimität. Das Problem der neuen Gewerkschaft,
München, 1967.

-----: Innerparteiliche und innerverbandliche
Demokratie, in: PVJ 1964, S. 30ff.

M o m m s e n, Karl: Interview mit dem "Spiegel" vom
März 1972, Spiegel Nr. 52, 26. Jahrgang, S. 27

M o r r i s s o n, Herbert: Government and Parliament,
London, 1954.

M o g g, Bechthold: Politikwissenschaft,

M ü h l b r a d t - L u t z: Der Zwang zur Sozialpart -
nerschaft, (Luchterhand) 1969.

N a h r e n d o r f, Rainer: Hearings im Deutschen
Bundestag, in: "Die Neue Gesellschaft", 1968, S. 254ff.

N a p p - Z i n n, Aton Felix: Wirtschaftsräte und über-
betriebliche Mitbestimmung in Deutschland, in:
"Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung",
(Hrsg.: W. W e d d i n g e n),

N a s c h o l d, Frieder: Organisation und Demokratie,
2. Aufl., Stuttgart, 1971.

-----: Demokratie und Komplexität, Thesen und
Illustrationen zur Theoriediskussion in der Poli-
tikwissenschaft, in: PVJ 1968, S. 494 ff.

N i e l a u ß, Karlheinz: Strukturprobleme der schwei-
zerischen Demokratie, in: PVJ 1967, S. 126 ff.

N e u n r e i t h e r, Karl: Der Bundesrat zwischen
Politik und Verwaltung, Heidelberg, 1959.

N e y s e s, Wilhelm: Die Beteiligung von Interessen -
verbänden an der Gesetzesvorbereitung durch die
Bundesregierung, Diss., Bochum, 1968.

N o a c k, Paul: Die Zukunft des Parlaments, in: Poli-
tische Studien", 1972, S. 258 ff.

O b e r r e u t e r, Heinrich: Die Kluft zwischen
Parlament und Öffentlichkeit, in: "Das Parlament",
1971, S. 3 f.

O d e w a l d, Jens: Der parlamentarische Hilfsdienst
in den Vereinigten Staaten von Amerika und in
der BRD, Berlin, 1967.

O t t o, Bernd: Gewerkschaftliche Konzeptionen über -
betrieblicher Mitbestimmung, Köln, 1971.

P a p p e r m a n n, Ernst: Zur Problematik der Kreis-
entwicklungsplanung, in: DÖV 1973, S. 505 ff.

P a p p e r i t z, Georg: Geschichte und Problematik
des Reichswirtschaftsrates, Diss., Mainz, 1956.

P a r t s c h, Karl-Josef: Parlament und Regierung im
modernen Staat, in: VVDStL 16, S. 74 ff.

P a r s o n s, Talcott: Essays in Sociological Theory.
New York, 1954.

P e t e r s, Hans: Nichtwirtschaftliche Organisationen
in Bundeswirtschaftsrat ? In: DÖV 1952, S. 556.

-----: Die Gewaltentrennung in moderner Sicht,
Köln, 1954.

L a P i e r e: Theory of Social Control, New York, 1954.

P i k a r t, Eberhard: Probleme der deutschen Parla -
mentspraxis, in: ZfP 1962, S. 201 ff.

P y n d y c k, Robert: Optimal planning for economic
stabilisation. The application to control theory
to stabilisation policy, Amsterdam, 1973.

R a u s c h, Heinz: Parlamentsreform, in: ZfP 1967, S. 264 ff.

R e u s s, Wilhelm: Die Organisationsstruktur der
handwerklichen Selbstverwaltung, in: GM 1971, S. 542 f.

R i t t e r, G. A.: Der Antiparlamentarismus und Anti -
pluralismus der Rechts- und Linksradikalen, in:
"Aus Politik und Zeitgeschichte", Beilage zur
Wochenzeitung "Das Parlament", 1969, Bd. 34.

R o g o f f, Natalie: Social Stratification in France
and the US, New York, 1953.

R o t h, Rainer: Parlamentarismus in der BRD, München,
1971.

S a i p a, Axel: Politischer Prozeß und Lobbyismus in
der BRD und in den USA, Diss., Göttingen, 1971.

S a t o r i, G.: Democratic Theory, Detroit, 1962.

S c h a r p f, Fritz: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz, 1970.

-----: Reformpolitik im Spätkapitalismus, in: "Politische Systemkrisen", (Hrsg.: M. J ä n i c k e), München, 1973.

-----: (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München, 1973.

S c h a t z, Heribert: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, Meisenheim, 1970

S c h ä f e r, Friedrich: Der Bundestag, Köln, 1967.

-----: Aufgabe und Arbeitsweise des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: "Finanzwissenschaft und Finanzpolitik",

-----: Berliner Ansätze zur Beteiligung des Parlaments an der Regierungsplanung, in: ZParl 1972, S. 182 ff.

S c h ä u b l e, Wolfgang: Wie lassen sich politische Aufgaben planen? In: "Kommunikation", 1971, S. 33 ff.

S c h e l s k y, Hans: Auf der Suche nach Wirklichkeit. Düsseldorf, 1965.

S c h e l l h o s s, Hans: Apathie und Legitimität. Das Problem der neuen Gewerkschaft, München, 1967.

S c h e u n e r, Ulrich: Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems, in: AöR 52 (1927), S. 209 ff.

-----: Grundlagen des modernen Staates, in: Recht. Staat, Wirtschaft. Bd. 3, Düsseldorf, 1951, S. 126 ff.

S c h e u n e r, Ulrich: Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart, in: FS für A. A r n d t, Frankfurt, 1969, S. 385 ff.

-----: Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung, in: "Planung I, (Hrsg.: H. J. K a i s e r), S. 67 ff.

-----: Wirtschaftliche und soziale Selbstverwaltung, in: DÖV 1952, S. 609 ff.

-----: Der Staat und die Verbände. Referat in: "Der Staat und die Verbände", (Hrsg.: BDI), Heidelberg, 1957.

-----: Politische Repräsentation und Interessenvertretung, in: DÖV 1965, S. 577 ff.

-----: Die Vertretung wirtschaftlicher Interessen in der Demokratie, H. 73, Schriftenreihe des Deutschen Industrie- und Handelstages, Bonn, 1961.

S c h i l l e r, Karl: Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, Kieler Vorträge, NF, (Hrsg.: E. S c h n e i d e r), Kiel, 1968.

S c h l e c h t, Otto: Konzertierte Aktion als Mittel der Wirtschaftspolitik, in: "Vorträge und Aufsätze des Walter Eucken Instituts", H. 21, Tübingen, 1968.

S c h n e i d e r, Franz: Parlamentarismus und Antiparlamentarismus, in: "Politische Wissenschaft heute", 1971, S. 67 ff.

S c h m i t t, Carl: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl., München, Leipzig, 1926.

S c h m i d t, Hans-Jürgen: Zum Verhältnis von Bundesrat und Landesparlamenten, in: DÖV 1973, S. 469 ff.

S c h m i t t G l a e s e r, Walter: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStrL 31, S. 179 ff.

S c h m ö l d e r s, Georg: Das Selbstbildnis der Verbände. Empirische Erhebung über die Verhaltensweisen der Verbände in ihrer Bedeutung für die wirtschaftspolitische Willensbildung in der BRD, Berlin, 1965.

S c h o l z, Peter: Zur Praxis der Parlamentsreform, in: ZfP 197/, S. 148 ff.

S c h r a m m, Friedrich: Die parlamentarische Gesetzgebungshilfe unter besonderer Berücksichtigung der entsprechenden Einrichtungen des Deutschen Bundestages, Diss., Köln, 1965.

S c h e u c h, Kurt: Politik und Wissenschaft-Partnerschaft oder Mesalliance? In: "Merkur", 1968, S. 1056 ff.

S c h u n c k, Joachim: Die Verfassung von Rheinland-Pfalz, in: JÖR 1956, S. 175 ff.

S c h ü t t e, Klaus: Stadtentwicklungsplanung im System des Regierungshandelns, in: "Seminar für Planungswesen der TH Braunschweig" H 9, 1973, S. 83 f.

S c h w a r z k o p f, Karl: Der vorläufige Reichswirtschaftsrat, in: DÖV 1952, S. 559 ff.

S e e m a n n, Klaus: Neue integrierte Managementsysteme in Regierung und Verwaltung, in: Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Wirtschaftspolitik, 1970.

- S e i d e n f u s, H.: Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates, Köln, 1962.
- S i n g e r: Die Bedeutung und Aufgaben des bayrischer Senats, in: Rätgeber von Parlament und Regierung, 1951, S. 19 ff.
- S p e r l i n g, Hans-Joachim, S c h r ö d e r, Hartwig: Parlamentarismus in der Krise? Wiesbaden, 1970.
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz.
- S t e f f a n i, Winfried: (Hrsg.) Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen, 1971.
- S t a m m e r, Otto: Interessenverbände und Demokratie, in: "Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie", 1957, S. 587 ff.
- : Verbände und Gesetzgebung, Köln, 1965.
- : Politische Soziologie und Demokratie - forschung. Ausgewählte Reden und Aufsätze zur Soziologie und Politik, Berlin, 1965.
- S t r a u s s, Walter: Die Erfahrungen mit dem "vorläufigen Reichswirtschaftsrat", in: "Ratgeber für Parlament und Regierung", 1951, S. 48.
- T e n b r u c k, F. H.: Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit, in: Politik und Wissenschaft, (Hrsg.: H. M a i e r, u. a.), 1971.
- T h a y s e n, Uwe: Sicherung der parlamentarischen Kontrolle über die Regierungsplanung, in: ~~Parl~~ 1972, S. 176 ff.

T i n b e r g e n, Jan: Modelle zur Wirtschaftsplanung
München, 1967.

T r i e s c h, Günter: Keine Wirtschaftsdemokratische
Sekundärverfassung, in: GM 1971, S. 535 ff.

U l e, Carl Hermann: Allgemeines Wohl und öffentliches
Interesse in der Rechtsprechung der Verfassungs-
und Verwaltungsgerichte, in: Schriftenreihe der
Hochschule Speyer, Bd. 39, Berlin, 1968, S. 125 ff.

V a r a i n, Hans-Joachim: Parteien und Verbände, Köln,
1964.

-----: (Hrsg.) Interessenverbände in Deutschland,
Köln, 1973.

V e e n, Hans-Joachim: Die CDU-CSU Opposition im par -
lamentarischen Entscheidungsprozeß, München, 1973.

V e r b a, Sidney: The Civic Culture. Political Atti -
tudes and Democracy in Five Nations, Boston, 1965.

V i l l e, M. J. C.: Constitutionalism and the Separation
of Powers, Oxford, 1967.

W a g n e r, Frido: System einer integrierten Ent -
wicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in
den Gemeinden, Referat auf dem 42. Staatswissen -
schaftlichen Fortbildungslehrgang der Hochschule
Speyer, Bericht in: DÖV 1974, S. 628 f.

W a h l, Rainer: Die politische Planung in den Reform-
überlegungen der Bundesregierung, in: DÖV 1971,
S. 42 ff.

-----: Notwendigkeiten und Grenzen langfristi-
ger Aufgabenplanung. in: "Der Staat", 1972, S. 459 ff.

W e b e r, Alfred: Die Macht der Funktionäre, (Hrsg. G. T r i e s c h), Düsseldorf, 1956.

W e b e r, Werner: Spannungen und Kräfte im west - deutschen Verfassungssystem, 3. Aufl., Berlin, 1970.

-----: Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: FS für C. S c h m i t t, 1959.

W e i s, Josef: Wirtschaftspolitische Leitsätze, Eine Dokumentation, Recklinghausen, 1966.

W e r n e r, Karl-Gustav: Der Kampf der Gewerkschaften um Anerkennung durch Staat und Arbeitgeber. 1868 - 1899, in: H. J. V a r a i n, (Hrsg.), "Interessenverbände in Deutschland, Köln, 1973.

W e s e m a n n, Fried: Wird der Bundestag zur Gegenregierung ausgebaut? In "Christ und Welt", vom 30. 4. 1971, S. 6.

W e t t i g, Oskar: Bessere Berufsausbildung durch Wirtschafts- und Sozialräte, in: GM 1971, S. 629 ff.

W h e a r e, K. C.: Government by Comitee, Oxford, 1955.

W i n k l e r, Günther: Staat und Verbände, in: VVDStrL 24, S. 34 ff.

Wössner, Jakobus: Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens, Tübingen, 1961.

-----: Industriegesellschaft und Verbandswesen, in: "Jahrbuch für Sozialwissenschaften", Bd. 15, 1964, S. 221 ff.

W i t t k ä m p e r, Gerhard W.: Grundgesetz und Interessenverbände, Köln/Opladen, 1963.

W u e r m e l i n g, Henrich: Werden wir falsch re -
präsentiert? Sinn und Widersinn des heutigen Par -
lamentarismus. in: "Das Parlament", 1971. H. 12, S. 7.

Z a c h e r. Hans: Diskussionsbeiträge in: VVDStrL 24,
S. 90.

Lebenslauf.

Am 16. Juni 1947 wurde ich als Sohn des Tierarztes Dr. Siegfried Mengel und seiner Ehefrau Ingeburg, geb. Wittrisch, in Frankenberg/Eder geboren. Nach der Reifeprüfung an der "Albert-Schweitzer-Schule" in Hofgeismar studierte ich ab Herbst 1966 in Marburg, Genf, Lausanne und Paris Rechtswissenschaften, Politische Wissenschaften und Soziologie. Am 14. Juli 1971 legte ich in Marburg das 1. jur. Staatsexamen ab. Anschliessend war ich Assistent am Lehrstuhl für Staatsrecht und Rechtsphilosophie der Universität Marburg bei Prof. Dr. P. Häberle. An der Sorbonne legte ich im November 1973 die Prüfung für das "Diplome des Etudes Supérieures en Sciences Politiques" ab. Am 1. März 1974 trat ich in den juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Hessen ein. Z. Zt. befinde ich mich im Prüfungsverfahren für die 2. jur. Staatsprüfung.

7723266

difo-druck · 8600 bamberg
untere königstraße 30